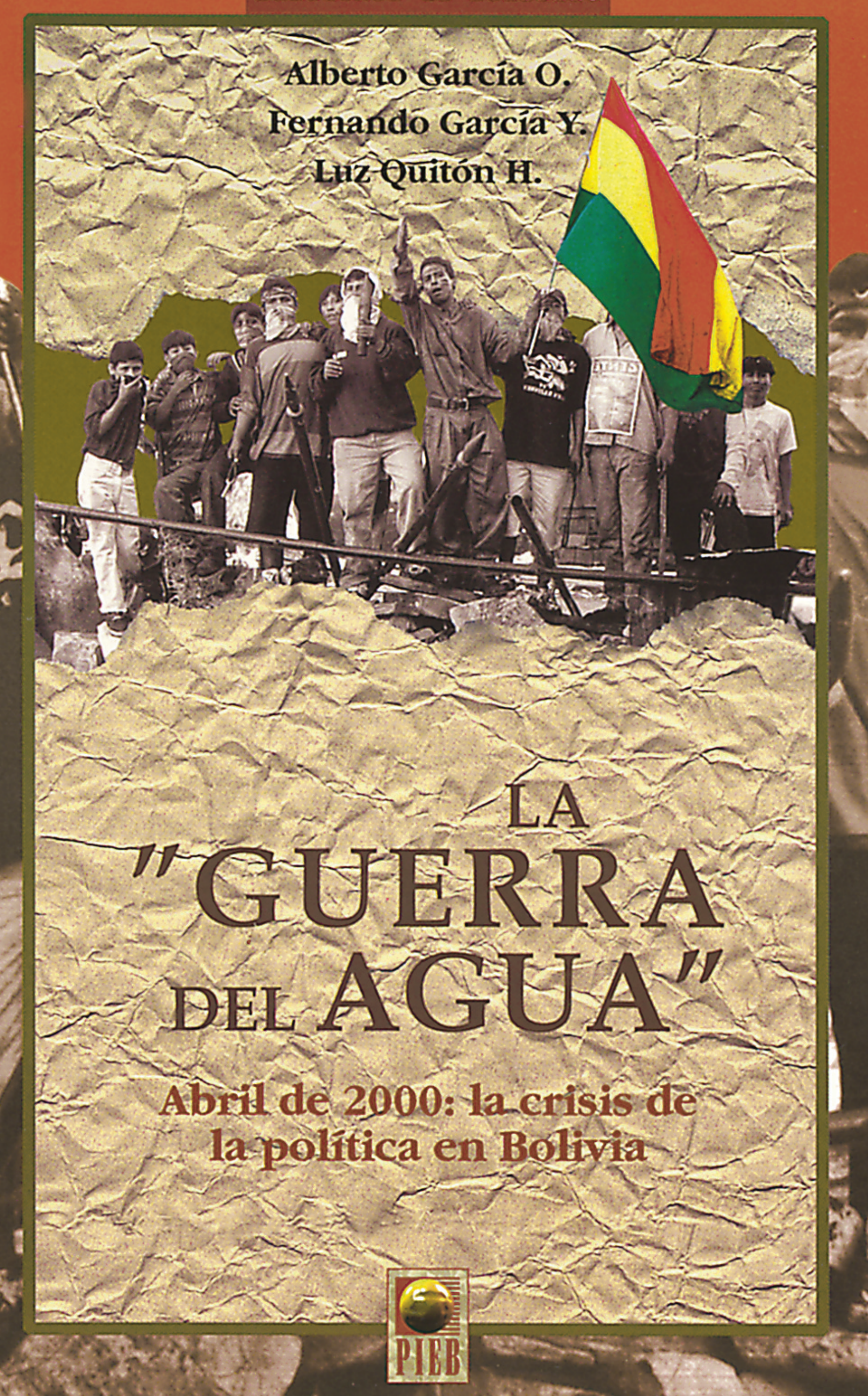
Ediciones de Bolsillo

Alberto García O.
Fernando García Y.
Luz Quitón H.



# LA "GUERRA DEL AGUA"

## Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia

PIEB

# La "Guerra del Agua"

## Abril de 2000, la crisis de la política en Bolivia

LIBROS DE BOLSILLO

# La "Guerra del Agua"
## Abril de 2000, la crisis de la política en Bolivia

Alberto García Orellana (resp.)
Fernando García Yapur
Luz Quitón Herbas




PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA

La Paz-2003

Esta publicación cuenta con el auspicio del Directorio General para la Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (DGIS).

García Orellana, Alberto

La crisis política. La «Guerra del Agua» en Cochabamba / Alberto García Orellana; Fernando García Yapur; Luz Quitón Herbas. — La Paz : FUNDACIÓN PIEB, Agosto 2003.

128 p. ; 21 cm; ilus; tbls. — (Ediciones de Bolsillo; no. 5)

D.L.: 4-1-1055-03

I.S.B.N.: 99905-68-46-4 : Encuadernado

CONFLICTOS SOCIALES / ABASTECIMIENTO DE AGUA / PARTIDOS POLÍTICOS/ SISTEMAS POLÍTICOS / DESCENTRALIZACIÓN - POLÍTICA / CIUDAD / COCHABAMBA.
**1**. título **2**. serie


Edificio Fortaleza, Piso 6, Of. 601
Av. Arce N° 2799, esquina calle Cordero, La Paz
Teléfonos: 2 43 25 82 - 2 43 52 35
Fax 2 43 18 66
Correo electrónico: fundapieb@unete.com
website: www.pieb.org
Casilla postal: 12668

Diseño gráfico de cubierta: Alejandro Salazar

Fotografías: Carlos Rocha

Edición: Amanda Dávila

Producción: EDOBOL
Telf.: 2 41 04 48
La Paz - Bolivia

Impreso en Bolivia
*Printed in Bolivia*

# Índice

# Prólogo

Los hechos ocurren causados unos por otros, pero sin seguir un guión preestablecido. La presencia de los hechos pretéritos se da a través de los sujetos que participan y la carga de historia y relaciones que traen en sus acciones y discursos. En este sentido, el proceso no se despliega como algo que es completamente consciente y visible para todos los que participan en él. A veces, como parte de las relaciones y luchas políticas algunos sujetos van armando la historia, una historia del proceso, como parte de sus armas de lucha o de su estrategia de organización de un conjunto de relaciones de poder y de una visión del mundo social para sí mismos y para los demás, cuando se busca hegemonía, liderazgo. Las historias de los procesos políticos forman parte de las luchas políticas que configuran esos procesos.

Los que han participado del conflicto del agua en Cochabamba han articulado su versión de la historia de la guerra del agua. Lo han hecho los sujetos involucrados en la Coordinadora y también el gobierno durante las diferentes fases del conflicto.

Es posible tener varias narraciones del mismo proceso que dependen del punto de vista desde el que se realizan y de los sujetos que las articulan. Esta investigación y este libro tienen la virtud de articular una narración que reconstruye el proceso incluyendo varios puntos de vista, debidamente documentados, aunque con diferente peso, a la vez que despliega una perspectiva particular que consiste en una estrategia de análisis que reside en la problemática de pensar lo político en Bolivia a partir y en esta coyuntura de crisis política en el país.

Un primer y largo trabajo de esta investigación consiste en una detallada reconstrucción de las fases del proceso de elaboración de alternativas y toma de decisiones en torno a la gestión del agua en Cochabamba, ya que el trabajo se hace desde la preocupación por los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas. Lo interesante y valioso del trabajo y el análisis consiste en que no se encierra en los procesos formales y burocráticos de la toma de decisiones sino que ven las políticas públicas en el fondo histórico del conjunto de las prácticas políticas que se despliegan en el país, que es lo que les puede dar legitimidad, viabilidad y también condiciones de explicación para sus dificultades.

Considero que hay dos aportes significativos de esta investigación: una reconstrucción detallada del proceso de toma de decisiones sobre el agua en Cochabamba, y un análisis de formulación de política pública realizado en el horizonte del conjunto de prácticas políticas desarrolladas por las diversas formas de organización civil y política en la región, que configuran una condición política de conflicto e inadecuación entre políticas, instituciones, fuerzas sociales y fines políticos.

La coyuntura de la "guerra del agua" ha revelado nuevas tendencias y sujetos sociales y políticos, y está permitiendo repensar de manera más plural el país. En este sentido, es buena la proliferación de investigaciones e interpretaciones. Este libro contiene un riguroso trabajo de reconstrucción histórico-política, bien ensamblado con una estrategia de análisis y evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de configuración de lo político en el país. Permite conocer detalles del proceso, así como ofrece una interpretación global en el horizonte político del país. Este es un libro muy útil para entender la "guerra del agua" y para seguir investigando la política en el país.

Luis Tapia
**Filósofo**

# Introducción

El interés de la ciencia política boliviana, en los últimos 20 años, se circunscribe al análisis del proceso de transición democrática desde una perspectiva institucional. Los dilemas de la democratización del sistema político giran en torno a tópicos como el perfeccionamiento de los arreglos institucionales, la cultura política, la capacidad de gobierno, la representación, la dinámica del sistema de partidos, etc. En suma, un análisis que se centra en la problemática de la constitución del sistema democrático como una realidad tangible y necesaria para el desarrollo y consolidación político-institucional.

Podríamos decir que en Bolivia se desarrolla una ciencia política cuyo interés práctico se reduce a la descripción de los procesos políticos y sociales y, por efecto, a la postulación "minimalista" de un proyecto político: la democracia, concebida como un sistema de gobierno y de vida predefinido que pretende sentar las bases de un campo de acción pero que, muchas veces, —frente a su débil fundamento autoreflexivo— decae en un discurso de anulación arbitraria y anticipada de lo social y de las múltiples formas de expresión de las representaciones colectivas en el espacio público.

La ciencia social y política bolivianas escasamente desarrollan la reflexión en torno a lo Político, a los dilemas de la construcción del orden democrático como una realidad que contiene lo tangible: el sistema de gobierno y el conjunto de redes y arreglos institucionales, y lo intangible: la realidad simbólica de códigos y dispositivos que se interiorizan en la subjetividad social y permiten la reconstrucción dinámica del orden político.

Y este déficit reflexivo no llamaría tanto la atención si 25 años atrás René Zavaleta Mercado no habría propuesto ya esta temática en su intento de edificar una ciencia social crítica cuyo objeto es la investigación y reflexión en torno al "óptimo social", esto es a conflictos y dilemas entre la formación de lo nacional popular, la intersubjetividad social y la intencionalidad política de edificación de la democracia y el Estado moderno.

De ahí que la presente investigación intenta, en base al estudio de caso de la "Guerra del Agua", que estalla en la ciudad de Cochabamba, en abril de 2000, y del análisis de la cultura política que se manifiesta en el escenario del conflicto, escudriñar los dilemas de la construcción de lo Político en Bolivia, y recuperar, de esta manera, la tradición crítica de la ciencia social. En otras palabras, procura analizar los contenidos de la acción política y del conflicto que revelan las formas y la densidad con que se edifica el orden político-institucional: la democracia como sistema de gobierno y representación simbólica.

El trabajo reflexivo de la investigación busca introducir nuevas categorías de análisis devenidas no sólo de la ciencia política clásica, actualmente en crisis, sino de la filosofía y teoría política, e innovar y enriquecer los conceptos referidos a la política, la democracia y las instituciones.

En consecuencia, la política es repensada desde su origen, necesidad simbólica e instrumental, como medio e instrumento de acuerdos colectivos y mecanismo de resolución de los conflictos intrínsecos al orden político; la política sustentada en la lucha y el enfrentamiento antagónico de posturas y criterios que nacen de las condiciones irreductibles de pluralidad y contingencia del mundo social.

La democracia vista como la posibilidad de que la política, la lucha de intencionalidades diferentes, encuentre un cauce, un marco procedimental para lograr acuerdos y consensos eventuales que garantizan la pluralidad social y valorativa y la ampliación del uso y afirmación de los derechos ciudadanos. Porque la democracia no se reduce al sistema de gobierno y a la extensión "civilizatoria" de un conjunto de valores y finalidades normativas; constituye un operador o dispositivo simbólico que —en la socialización y amplificación de sus códigos como el sistema de derechos, y de acuerdo a las particularidades de la interacción política— es asimilado y usado por la sociedad civil para la constitución y reinvención del orden político.

Y, por último, las instituciones —más allá de su comprensión instrumental de simples mecanismos que regulan y median los procesos de interacción política— entendidas como arreglos y reglas normativas introducidas en la dinámica social para estructurar procesos que generan escenarios de disputa o conflicto por la reinvención o reconsideración de sus contenidos políticos e institucionales ya establecidos.

En resumen, la política, la democracia y las instituciones consideradas como procesos abiertos susceptibles de ser colmados por contenidos simbólicos de la sociedad civil que fundamentan su posibilidad, funcionalidad y validez política y social.

Sobre esta rediscusión de la construcción conceptual y el análisis institucional y de la cultura política, se propone el estudio de las causas y dificultades de la consolidación del sistema político en Bolivia, el cual entra en crisis en abril de 2000, durante la "Guerra del Agua", en Cochabamba.

Se sostiene como problemática de investigación el análisis de los dilemas de 18 años de "democracia pactada" y "gobernabilidad institucional" que devienen, en particular a partir del año 2000, en una devaluación y crisis de la noción y de la práctica política. Esta situación aumenta la percepción de una crisis de la democracia o, al menos, de algunas de sus instituciones como el parlamento, los partidos e instancias del poder ejecutivo.

Interesa reflexionar y, en la medida de lo posible, descifrar los dilemas de encuentro y desencuentro entre la forma de construcción de la institucionalidad democrática y las prácticas y creencias que median la interacción política.

La investigación sostiene, como hipótesis, que el enfrentamiento entre la dinámica de lo social y lo político, el desencuentro y/o distanciamiento entre la edificación institucional de la democracia y las formas particulares de constitución de los actores de la sociedad civil, son resultado del déficit constructivo de lo Político. Este déficit se expresa en: a) la reducida capacidad de incorporar el conflicto al ámbito del funcionamiento institucional; b) la pervivencia y los efectos perniciosos del estilo tradicional de hacer política; c) el diseño e implementación instrumental de las instituciones y las políticas públicas y, finalmente, d) la reducida comprensión de la política como mecanismo de resolución de conflictos. En suma, déficit constructivo de lo Político que no permite cimentar y consolidar las adecuadas mediaciones del orden y del sistema democrático en Bolivia.

La crisis de la política se sustenta, así, en una particular construcción de la noción de la política reducida, durante 18 años de intensa práctica, a un estrecho marco de interacciones formales reconocidas y postuladas por el Estado y el sistema político. Esto evita la ampliación del sistema de interacciones hacia otros mecanismos no previstos ni establecidos como son las demandas de cuestionamientos, desobediencia civil y puesta en vilo de las decisiones políticas por parte de la sociedad civil organizada y emergente a través de movimientos sociales y políticos no convencionales. La crisis expresa la exclusión de grupos, sectores y actores políticos y sociales de los procesos decisorios, lo cual permite diseñar e implementar políticas públicas e incorporar arreglos institucionales, de forma instrumental e impositiva, en la interacción social.

En esa lógica, la intención o decisión política no se considera en el espacio público ya que su validez, según el discurso oficial, es "técnica", "racional" y se sostiene en la formalidad de los arreglos institucionales y las disposiciones legales que pretenden "consenso" general y representativo, neutralidad de intereses y reconocimiento fáctico de legitimidad. Es decir, una práctica y racionalidad políticas que presuponen la anulación del conflicto por la imposición de una voluntad que pretende obediencia y quietud de lo social únicamente porque se postula desde la institucionalidad de un mandato político que monopoliza las decisiones públicas.

La práctica de imponer las decisiones, además de que reproduce una vieja tradición autoritaria y patrimonial de la política en el país —advertida por la ciencia política de corte institucionalista—, bloquea la comunicación procedimental para transitar desde una cultura política impositiva, formal y racionalista a otra abierta, plural y democrática donde el orden político es fruto contingente de las múltiples formas de emergencia y manifestación de la sociedad civil: desde el conflicto político y social intrínseco a la constitución del orden democrático.

Anular el conflicto excluyéndolo de los procesos de decisión de una intencionalidad política que reclama para sí la hegemonía de la obediencia social supone la reproducción de una concepción reducida de lo Político; es la postulación de la legalidad, el mandato y la disciplina como principales ejes discursivos y prácticos de un estilo de hacer política. Es una simplificación de su fundamento esencial: la guerra, síntesis de la política.

Precisamente, esta concepción ha permitido a los profesionales de la política, en los últimos veinte años, anular a los "enemigos", con decisiones discrecionales y tecnocráticas traducidas maniqueamente en voluntad legal y uso del poder como fuerza impositiva. La anulación también se ha producido con arreglos institucionales, coaliciones y pactos preestablecidos en restringidos grupos de poder que a nombre de la "gobernabilidad" niegan la participación social en los procesos de decisión y cancelan, en los hechos, el desarrollo de un espacio público como ámbito de legitimidad de las decisiones y de la presentación y representación política de la sociedad civil.

En tal sentido, el presente trabajo aborda un conjunto de reflexiones a partir del estudio de caso que, desde una perspectiva institucional, analiza y evalúa el curso de acción de una política pública: la del agua y el proyecto de Misicuni, en Cochabamba, y la cultura política que aflora en los procesos discursivos y toma de posturas de los actores en el conflicto político y social que conmueve al país, en abril de 2000, y que recibe el nombre de "Guerra del Agua". Se abre una perspectiva de estudio que pretende identificar y explicar la carga simbólica de los procesos de decisión y de práctica política de los principales actores políticos y sociales, la cual se revela con mayor intensidad en los escenarios de conflicto y crisis política y social.

Para el análisis se reconstruye el proceso de diseño y ejecución de la licitación y concesión de la política pública del agua y de la promulgación de la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario recurriendo a la hemerografía y consulta de fuentes primarias (documentos de contratos y disposiciones legales). El análisis del discurso permite revisar enunciaciones, pronunciamientos y entrevistas a un conjunto de actores con el fin de caracterizar la densidad discursiva que da cuenta de las acciones y prácticas políticas de los involucrados a la hora de la atención y resolución del conflicto. Con estos instrumentos de análisis empírico se pretende sustentar la hipótesis y las derivaciones interpretativas en torno a la crisis de la política en el país.

El estudio consta de cuatro capítulos. El primero y el segundo analizan el escenario de conflicto: la "Guerra del Agua, de abril de 2000", objeto central de la investigación, y elaboran, en una primera aproximación, la "reconstrucción" del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas sobre el agua y el proyecto Misicuni. De este modo se

caracterizan las formas de acción y prácticas políticas de los principales actores político-institucionales y sociales en el proceso de decisiones y estallido del conflicto.

En el tercer capítulo se pretende identificar, por medio del análisis discursivo y de la cultura política, las prácticas y el discurso de cada uno de los actores en los diferentes momentos y escenarios del conflicto. Se presentan las construcciones teóricas discursivas de los actores que señalan, desde la perspectiva de análisis de este trabajo, las razones del comportamiento y desenlace del conflicto. La percepción, los hábitos y las prácticas sobre la política: estilos de hacer política y construcción institucional de la democracia, se descubren como déficit de lo político y edificación simbólica.

Por último, el capítulo de conclusiones retoma los hallazgos y las reflexiones de la interpretación del estudio sobre particularidades, dilemas y desafíos de la construcción institucional de la democracia. En términos generales, busca destacar los hallazgos sobre la construcción de una nueva cultura política que exige el reconocimiento de señales de apertura del campo político y de la democracia; una nueva cultura política sustentada y expresada por una sociedad civil cada vez más exigente, plural y democrática.

Los autores de este trabajo agradecen el apoyo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) que financió y promovió el desarrollo de la investigación; a Mireya Sánchez, Ademar Muñoz y Gustavo García por el trabajo de campo y las reuniones de discusión, así como al colectivo de personas del "Plan Z" y los lectores de los informes preliminares por sus aportes en el debate e identificación de fuentes de información valiosas para los resultados y las reflexiones que aquí se presentan. El agradecimiento se extiende a Susana Pérez por su colaboración en los aspectos operativos del desarrollo de las labores de investigación, y a Amanda Dávila quien, finalmente, ha facilitado la comprensión de la redacción del texto para un público mayor al académico.

Cochabamba, julio de 2003

# 1. Esbozo y retrato de un conflicto

El conflicto social de abril de 2000, en Cochabamba, conocido como la "Guerra del Agua", tiene como antecedentes factores históricos, políticos y sociales que configuran un escenario complejo en el tratamiento del problema del agua, y en el que, por décadas, intervienen diferentes visiones, percepciones, intereses e imaginarios colectivos para encontrar salidas y soluciones.

Los principales antecedentes regionales vinculados al conflicto tienen que ver con condiciones sociales, políticas e institucionales: i) la histórica escasez de agua en Cochabamba, ii) políticas institucionales y los conflictos que generan, iii) factores externos que influyen en las decisiones gubernamentales y las políticas de concesión del agua potable, y iv) el contexto político de desempeño institucional de la coalición gobernante entre 1997-2002.

## 1. Una historia desértica

Cochabamba se sitúa en el centro de Bolivia. Limita con seis de los nueve departamentos: Santa Cruz, Beni, Sucre, Potosí, Oruro y La Paz. La capital del mismo nombre, en el municipio de Cercado (situado en el Valle central), resulta escenario de la "Guerra del Agua" en abril de 2000. Política y administrativamente se divide en 16 provincias y 44 secciones municipales. De acuerdo con el Censo de Nacional de Población Vivienda 2001 (CNPV) la población total llega a 1.455.711 habitantes, 58.8 por ciento en el área urbana y 41.2 en el rural.

Históricamente el problema del agua potable y riego en Cochabamba se origina en condiciones medioambientales, demográficas, productivas, sociales y político-institucionales de larga data: i) condiciones geográficas de la región ecológicamente semiseca; ii) elevado índice de crecimiento demográfico urbano e insuficiente cobertura de agua potable; iii) falta de políticas públicas adecuadas para la provisión de servicios básicos y sistemas de riego; iv) explotación de aguas subterráneas con la perforación de pozos; y v) participación de más del 40 por ciento de la población económicamente activa en el sector agropecuario. Pero, lo que caracteriza a la región son sus bajos niveles de cobertura y calidad de servicios de agua potable y alcantarillado.

La gran vocación y tradición agrícolas de Cochabamba definidas por su clima, condiciones medioambientales y la fuerza de trabajo ocupada, la han convertido, desde finales del siglo XIX, en uno de los principales departamentos proveedores de productos agrícolas para el mercado nacional y departamental[1]. En la actualidad, y pese a que su nueva dinámica económica se nutre de la manufactura y servicios, es innegable la importancia del sector agrícola, el cual, aun con su crecimiento negativo, es el segundo rubro productivo, después de la manufactura, con mayor incidencia en el PIB regional y primero en absorber a la población económicamente activa que bordea el 46 por ciento[2].

La paradoja de Cochabamba es que pese a las potencialidades productivas regionales, la escasez del agua —por las características geográficas y problemas de régimen hídrico, la aridez del valle y despoblamiento de los bosques— es uno de los problemas vitales para el desarrollo económico y el sostenimiento de las condiciones de vida de la población. De ahí que la principal demanda, aún insatisfecha, de los productores campesinos y de organizaciones productivas sea el agua para riego, uso industrial y consumo[3], lo que provoca la sobreexplotación de las fuentes de agua subterráneas[4].

1 Respecto a la formación histórica de Cochabamba, ver Rodríguez, 1993.

2 Sobre la composición y evolución del PIB regional, véase: Laserna, 1995.

3 El Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Cochabamba (PDDES), 2000, estima que en el valle alto solamente se satisface el 7.5 por ciento de la demanda de agua para riego.

4 Según el PDDES, 2000, en 1998 en el Valle Alto (provincias Capinota, Esteban Arce, Jordán, Punata y Arani) se registraron 1874 pozos, de los cuales 1599 eran excavados y 275 perforados.

La nueva configuración espacial y la distribución poblacional de Cochabamba en el siglo XX como efecto de las tasas de crecimiento demográfico[5], el acelerado proceso de urbanización (campo-ciudad)[6] y la concentración poblacional en determinadas provincias del departamento[7], entre otros factores, incrementan una demanda insatisfecha de servicios de agua potable y alcantarillado.

El suministro y cobertura de agua potable y alcantarillado en el departamento resulta, en general, inadecuado, desigual e insuficiente. Según el Censo Nacional de 2001, un 65 por ciento de los hogares del área urbana cuenta con agua por cañería de red pero sólo 34 por ciento de los rurales. La brecha también es enorme entre el 86 por ciento de los hogares urbanos con servicio sanitario frente al 40 por ciento en el ámbito rural.

Un 60 por ciento de los 500.000 habitantes de la ciudad de Cochabamba se abastece con agua del Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA) pero esta distribución presenta características inequitativas: 74 por ciento de las zonas residenciales del Noroeste recibe el 48 por ciento de la producción total de agua de SEMAPA, pese a que representa sólo el 27 por ciento de la población total. El 83 por ciento de la zona central (Casco Viejo) dispone de agua. Por el contrario, 56 por ciento de los hogares pobres de la periferia Noroeste y 72 de los barrios del Sud carecen de agua potable. Sólo el 23 por ciento de la población conectada a la red de SEMAPA tiene agua las 24 horas del día. La población urbana que no accede al sistema público de agua potable implementa estrategias arriesgadas para garantizar su consumo: acelerada perforación de pozos individual u organizada en cooperativas, asociaciones y comités, y compra directa de agua, no siempre de buena calidad, de los carros cisterna ("aguateros")[8].

[5] Entre 1950 a 1992, la población de Cochabamba creció en más del 50 por ciento, de 490.475 a 1.110. 205 habitantes. Laserna, 1995.

[6] En 1950 la población urbana representa sólo 23 por ciento y la rural 77 del departamento, mientras que en 1992 el área urbana significa el 52.3 por ciento y la rural 47.7. Laserna, 1995.

[7] Según el PDDES, 2000, el 85 por ciento de la población urbana se asienta principalmente en cuatro centros importantes (Cercado, Quillacollo, Sacaba y Punata) que representan 35 por ciento del territorio departamental.

[8] Según Laserna, 2000 "los que carecen de recursos no tienen más remedio que recurrir a los proveedores itinerantes, comprando ya sea el cisterna entero (los hay desde 6 hasta 12 metros cúbicos) o por turriles de 200 litros. En esta escala, la peor calidad y el precio más alto corresponden a los turriles, de donde resulta que la población más pobre es la que consume la peor agua, pagando por ella los precios más altos, no solamente en términos económicos sino, lo que es aún más grave, en salud y en mortalidad infantil".

La baja cobertura del servicio y el déficit en el suministro del agua potable muestran tendencias negativas; según aumentan los índices de crecimiento poblacional anuales el déficit de los servicios es mayor. Datos del INE, 1999, revelan una cobertura de ese servicio de apenas 57 por ciento, más bajo que el promedio nacional. Mientras, departamentos como La Paz, Oruro y Santa Cruz presentan porcentajes superiores al 72 por ciento de cobertura, índice por encima del promedio nacional.

## 2. La protesta de los sedientos frente a políticas de pozos

Las políticas institucionales de los cochabambinos para generar y abastecerse de agua potable se remontan a 1896 cuando se aprovechan las vertientes de Arocagua, aún utilizadas. En 1922 se instala la primera red de alcantarillado, y en 1928 se construye la primera red de servicio de agua potable (Maldonado, 2001).

El 6 de diciembre de 1948 una ley establece la jurisdicción y responsabilidad de la Municipalidad de Cochabamba en la prestación del servicio de agua y alcantarillado, aunque veinte años después, el 12 de julio de 1967, el Decreto Supremo (DS.) 08048 crea el Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (SEMAPA) como una sociedad de economía mixta con capacidad de autoadministración. El 4 de noviembre de 1972, decreto 10597, se reorganiza para convertirse en una empresa descentralizada de la alcaldía municipal, con autonomía administrativa, financiera, de gestión, y con patrimonio propio[9].

A partir de ese año, SEMAPA asume la responsabilidad de suministrar y ampliar la red de agua potable y alcantarillado de la ciudad, y emprende acciones destinadas a obtener financiamiento externo para explorar fuentes de agua superficiales (lagunas) y subterráneas (perforación de pozos), y diseña un Plan Maestro con el fin de mejorar su capacidad y eficiencia institucional. Sin embargo, esas medidas no logran sus propósitos ni dan una solución efectiva al problema del agua.

[9] El DS. 24828 del 25 de agosto de 1997 recompone el Directorio de SEMAPA y devuelve su presidencia al alcalde municipal; estrategia gubernamental del presidente Banzer Suárez para reimpulsar el proyecto Misicuni.

Las dificultades de SEMAPA no se reducen al plano de la gestión institucional; se relacionan con conflictos sociales de magnitud que evidencian aún más sus debilidades y dificultades para resolver la demanda de agua de la población. La insuficiencia de fuentes superficiales para cubrir el déficit de agua, la disminución del nivel anual de lluvias en Cochabamba y el consiguiente racionamiento; la desesperación de la ciudadanía por tener agua potable y la débil capacidad de gestión de la empresa municipal la obligan, desde inicios de los años 90, a una acelerada perforación de pozos. Esta medida provoca en casi toda la década enfrentamientos entre la sedienta ciudad y los pobladores agropecuarios de las localidades de Vinto y el Paso de la subregión del Valle Bajo que se conocen como "la guerra de los pozos"[10].

La "guerra de los pozos" se inicia en 1992 cuando SEMAPA intenta perforar nuevos pozos en el Municipio de Vinto[11]. Un Comité de Defensa de los Recursos Hídricos (CDRRHH), organizado por las autoridades municipales y organizaciones sociales de la zona afectada, frena las acciones de la empresa. Pese a ese antecedente, SEMAPA, vuelve a proponer, en 1994, la perforación de otros pozos profundos. Según su Plan Maestro es la única solución a corto plazo a la escasez que sufre la ciudad. Las autoridades municipales de Quillacollo y Vinto rechazan la propuesta y se pronuncian, más bien, por la ejecución del proyecto Misicuni.

Para frenar la perforación los pobladores marchan por "La Vida y el Agua" en Cochabamba, lo que no impide que SEMAPA anuncie, en noviembre 1994, el inicio de nuevos trabajos en Malko Ch´api (municipio de Vinto), que provocan amenaza de estado de emergencia y bloqueo de carreteras.

En este ambiente de tensión, y con el apoyo de la Corporación Regional de Desarrollo de Cochabamba[12] (CORDECO), la Sociedad de Ingenieros, la Federación de Asociación de Vecinos y el gobierno nacional,

[10] Análisis sobre los enfrentamientos entre SEMAPA y los pobladores de Vinto por la perforación de pozos se encuentran en Crespo, 1998; Assies, 2001.

[11] El campo de pozos de la localidad de Vinto ocupa el segundo lugar en importancia (27 por ciento) de la producción de agua potable de SEMAPA. Los conflictos por la perforación de pozos se remontan a los años setenta, cuando los pobladores organizan movimientos de resistencia a la explotación de aguas subterráneas. Crespo, 1989.

[12] CORDECO fue creada en los 70 durante el régimen autoritario del Gral. Banzer como entidad descentralizada del gobierno central para impulsar el desarrollo regional. La Ley de Descentralización Administrativa, en 1995, la disolvió y sustituyó por la Prefectura de Cochabamba.

SEMAPA decide perforar pozos con un préstamo del gobierno francés que, dice, haber recibido con ese fin, y advierte consecuencias financieras negativas para la empresa si no se concreta ese proyecto. Después de muchas negociaciones fallidas entre las instituciones regionales y gubernamentales y los pobladores del valle bajo, el 5 de abril de 1995, con protección policial y encarcelamiento de varios dirigentes campesinos se perfora un pozo en la localidad de El Paso[13].

En 1997 y 1998 Cochabamba sufre una aguda escasez de agua, y SEMAPA vuelve al plan de perforar pozos con autorización del decreto 24716 y el apoyo de la Sociedad de Ingenieros de Bolivia, la que más tarde cuestiona la productividad de esa medida y sus efectos ambientales futuros. Una vez más, y pese a la oposición, SEMAPA comienza, en 1998, la perforación en un terreno del Ejército. Las autoridades de Quillacollo protestan. Las posiciones se dividen: las principales instituciones de la ciudad de Cochabamba (SEMAPA, Prefectura del Departamento y Comité Cívico) y el gobierno nacional apoyan la medida, y los gobiernos municipales y las organizaciones campesinas de Quillacollo, Colcapirhua, Tiquipaya, Vinto y Sipe Sipe, agrupadas en el Comité de Defensa de Recursos Hídricos, ejercen oposición férrea.

Para apoyar las movilizaciones en defensa de la explotación libre de aguas subterráneas se organiza la Federación Departamental de Cochabamba de Organizaciones de Regantes (FEDECOR), institución destinada a canalizar propuestas de defensa y respeto de las fuentes de agua superficial y subterránea de las áreas rurales[14]. Esta federación propone captar aguas superficiales y ejecutar proyectos postergados por largo tiempo como Misicuni. El conflicto de los pozos concluye con un acuerdo entre SEMAPA y los pobladores que aceptan la perforación a cambio de obras de infraestructura.

En todos esos años las medidas de SEMAPA son paliativas y de corto plazo y no solucionan el déficit de agua potable en la ciudad.

Frente a los conflictos sociales, las dificultades institucionales —de gestión, distribución y ampliación de la red de agua potable—, la falta de recursos económicos y de fuentes de agua superficiales, los gobiernos de

[13] Paralelamente a los conflictos en Cochabamba, sendas huelgas de la COB y de los maestros pedían mayor presupuesto. El 8 de abril el gobierno de Sánchez de Lozada declara Estado de Sitio, "facilitando" la perforación de pozos por el arresto de dirigentes y manifestantes que se oponían a la medida (Assies, 2001).

[14] FEDECOR surgió como una organización independiente de la Federación de Trabajadores Campesinos (FSUTCC) y la Central Obrera Departamental (COD) (Assies, 2001).

Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y Hugo Banzer Suárez (1997-2002) definen una estrategia para la participación del sector privado en la administración, distribución y producción de agua, aunque con diferentes concepciones cada uno. El primero propone la concesión de SEMAPA y le autoriza a recurrir a la Empresa Hidroeléctrica Corani para aprovisionarse de agua; mientras el segundo plantea la concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni. Ninguna de las propuestas prospera.

Misicuni[15] es el proyecto regional ansiado por los cochabambinos como imperativo y principal alternativa en el imaginario colectivo, no sólo para solucionar la escasez de agua potable sino para impulsar las actividades agropecuarias e industriales y dinamizar el desarrollo socioeconómico de la región. No es casual que sea la oferta programática más recurrente de los partidos políticos en los comicios de 1985, 1989, 1993, 1997 y 2000 para atraer al electorado cochabambino; aunque ningún gobierno electo haya sido capaz, hasta ahora, de concluir el anhelado proyecto regional.

La historia inconclusa del proyecto Misicuni data de hace unos 20 años. En septiembre de 1983, el gobierno de Hernán Siles Suazo promulga la Ley 659 que declara de propiedad, urgencia nacional y de necesidad y utilidad pública su ejecución. En octubre de 1998, la Ley 951 crea la Empresa Misicuni, y establece que su primera fase es captar agua potable y riego. En septiembre de 1998, el decreto 22007 la reglamenta como una entidad de servicio público con autonomía administrativa, financiera, de gestión y patrimonio independiente, conformada por un Directorio[16]; especifica, además, la constitución del capital público de la empresa[17].

Misicuni busca dotar de agua potable y riego a los valles central y de Sacaba del departamento de Cochabamba, generar energía eléctrica para las industrias de la región y articularse al sistema interconectado nacional. Técnicamente se ubica en la cordillera occidental de los Andes, al norte de la ciudad de Cochabamba (provincias Ayopaya y Quillacollo), y consiste en perforar un túnel de 19.2 $Km^2$ para conducir las aguas del

15 "En la década de 1950, ante el crónico déficit de agua potable y de riego en el valle central de Cochabamba, bajo la iniciativa de Luis Calvo Soux se desarrolló la idea de aprovechar el agua dulce y cristalina de la cuenca del río Misicuni". (Los Tiempos, 4/09/99)

16 El Directorio estaba conformado por un presidente, designado por el presidente de la República, y representantes de las siguientes instituciones regionales y nacionales: (ex) Corporación de Desarrollo Regional de Cochabamba (CORDECO), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Comité Cívico y el (ex) Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA).

17 El aporte de capital estaba conformado por la participación de instituciones públicas regionales y nacionales: SEMAPA, CORDECO, ENDE y el MACA.

embalse al valle de Cochabamba, y la construcción de una presa con el fin de almacenar y aprovechar los afluentes de las cuencas y ríos Misicuni, Escalerani, Titiri y Serkheta y otros (PDDES, 1997).

Se invierten 12 millones de dólares en estudios y se generan movilizaciones regionales por más de 30 años con el fin de consolidar Misicuni. Sin embargo, su mayor problema es su elevado costo económico. La fase inicial de ejecución requiere 70 millones de dólares de inversión, y sólo tendría sentido si se invierten 200 millones para la dotación del agua potable y distribución[18].

La búsqueda de financiamiento externo destinado al proyecto es, para los diferentes gobiernos, tarea azarosa y poco exitosa[19]. Hacia finales de 1996 concluye la larga negociación con el gobierno de Italia para captar un crédito de 18 millones de dólares y cubrir parte de la primera fase del costo de la perforación del túnel.

La demora en la ejecución del proyecto, las dificultades técnicas y de gestión, el elevado costo, la falta de financiamiento, la escasez de agua y los conflictos de la "guerra de los pozos", entre otros, dan lugar a que, en 1996, el gobierno de Sánchez de Lozada introduzca nuevos conceptos de gestión y alternativas al problema. La propuesta gubernamental modifica y amplía la estrategia de Misicuni pues incorpora al sector privado en la administración y distribución del agua (SEMAPA) y al proyecto Corani como una fuente de agua. El proyecto consiste en la construcción de un canal de aducción de 23.2 Km, un túnel de 2 Km y 6 obras de toma para el aprovechamiento de los ríos Palca, laguna de Corani, para dar agua potable a la ciudad de Cochabamba y riego del valle de Sacaba (PDDES,1997) [20]. El planteamiento se resume en "la puesta en marcha simultánea de los proyectos Corani, Misicuni y SEMAPA"[21] que establecía un plan integral 1) iniciar la ejecución inmediata del proyecto Corani para la provisión de agua potable y riego, a partir del 2001, 2) licitar la

[18] Un análisis sobre el desarrollo y las dificultades de la ejecución del proyecto Misicuni se encuentra en Oporto, 1999.

[19] Las fases II y III de Misicuni (la construcción de la presa y la generación de energía eléctrica), no tienen financiamiento hasta ahora.

[20] De acuerdo a Oporto, 1998, el gobierno negoció con la empresa capitalizada Corani S. A. (conformada con capital público y privado), un posible contrato de provisión de agua.

[21] El gobierno encomendó, en 1998, a las firmas norteamericanas Dames & Moore y Black & Veatch International, un estudio denominado "Programa de Participación del Sector Privado en el Proyecto Múltiple Misicuni Fase I". El estudio expresaba la nueva posición gubernamental de buscar nuevas alternativas para financiar este proyecto (Oporto, 1998).

concesión de SEMAPA, y 3) ejecutar el proyecto Misicuni I con participación privada, a partir del año 2005-2006, en función de la demanda y como solución de largo plazo (PDDES, 1997).

La propuesta provoca la oposición de las instituciones cochabambinas que sostienen que el gobierno busca favorecer los intereses de Corani en desmedro de la ejecución del proyecto Misicuni. Hasta la conclusión del gobierno de Sánchez de Lozada, en agosto de 1997, las dos posiciones sostienen una batalla: la propuesta SEMAPA-Corani versus el proyecto SEMAPA-Misicuni. El gobierno nacional, la prefectura y el gubernamental MNR defienden la primera[22], y el Comité Cívico, la Alcaldía Municipal y los partidos políticos de oposición (ADN, MIR y NFR) la segunda[23].

En marzo de 1997, meses antes de concluir el mandato presidencial, y en un ambiente pre-electoral, los dirigentes del "bloque regional" se movilizan en contra del proyecto Corani, pero no logran detener la licitación pública internacional. En abril, los dirigentes regionales presentan un recurso ante la Corte Suprema de Justicia para anularla. Al mismo tiempo radicalizan sus medidas con una huelga de hambre de dirigentes cívicos, autoridades municipales y políticos de los partidos de oposición (Oporto, 1998). El conflicto termina con un compromiso que firman todos los candidatos presidenciales, menos del MNR, para ejecutar Misicuni.

Luego de la contienda electoral y confirmada la derrota del MNR en las elecciones nacionales de 1997, la Corte Suprema de Justicia declara nula la licitación del proyecto Corani por lo que Misicuni queda como única salida al problema del agua en Cochabamba.

La fuerza de la alianza de las instituciones públicas, cívicas, políticas[24] y el apoyo de la población[25] se imponen frente al voluntarismo del MNR. El gobierno queda solo. La historia social y la construcción del imaginario colectivo de la población sobre Misicuni tienen más peso que los argumentos racionales y técnicos del gobierno.

[22] La posición oficial sobre el proyecto Corani se basaba en la posibilidad de ejecución inmediata y en que el Estado no haría aportes financieros ya que las obras serían financiadas por la empresa (70 millones de dólares) (Oporto, 1998).

[23] Los opositores a Corani argumentaban "que la ejecución de este proyecto haría inviable definitivamente la ejecución de Misicuni, puesto que posiblemente ya no habrían inversores que se interesaran en él, dado que el mercado de agua no lo justificaría" (Oporto, 1998).

[24] La alianza se mantuvo hasta la formación de una coalición política entre la NFR, partido del alcalde Manfred Reyes Villa, y ADN para participar en los comicios electorales.

[25] "De acuerdo a una encuesta de CERES, el 76% de la población prefería el proyecto Misicuni, el 12% Corani y el 11% tomaba partido por la ejecución de ambos proyectos" (Oporto, 1998:19).

Como era de esperar, con el cambio de gobierno, en 1997, el presidente Hugo Banzer Suárez y la coalición gobernante (ADN, MIR, NFR, UCS y CONDEPA) —opositora a la propuesta Corani— deciden impulsar Misicuni y lograr la participación del sector privado como lo había propuesto el proyecto SEMAPA-Corani

## 3. Los que condicionan e influyen

No se puede desestimar la influencia de los lineamientos políticos del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en las decisiones, diseño e implementación de políticas sociales, económicas, institucionales y ambientales de los gobiernos de Bolivia, lo cual no significa reducir la realidad nacional a meras imposiciones externas, ya que, finalmente, la propia dinámica del país define la forma en que se construyen y toman las decisiones públicas.

Como parte del redimensionamiento del Estado impulsado por el BM desde los años 90, los gobiernos de turno incorporan al sector privado e introducen criterios de mercado para mejorar la atención y la dotación de servicios básicos.

No es extraño, por lo tanto, que en el conflicto político sobre la propuesta SEMAPA-Corani, y Misicuni, el BM sugiera la primera alternativa debido a su mayor flexibilidad, menor costo y tiempo y, sobre todo, inversión privada en su totalidad que evita el subsidio estatal aún no disponible[26]; recomendación coherente con la estrategia del BM, de 1999, para "mejorar la calidad de vida de la población y mitigar la pobreza" y "contribuir al progreso del país entero"[27].

El BM considera al agua como un bien escaso cuya asignación debe resolverse en el ámbito de las transacciones privadas con políticas de "full recovery"; es decir, que el usuario pague el costo total de la provisión para lograr mayor equidad.

Para el caso boliviano, el BM sugiere 1) consolidar y profundizar las reformas institucionales y; 2) expandir los servicios básicos, sugerencias

[26] Un análisis sobre la misión del BM en Cochabamba para tratar la problemática del agua (Corani), se encuentra en Oporto, 1998.
[27] Ver Paola Jirón Martínez, 1999: 79

que involucran acciones específicas: diseño de un marco legal regulador y definición de instancias de coordinación y fiscalización, que se traducen en la aprobación de la Ley de Servicios Básicos, la consolidación de las funciones de las superintendencias, de descentralización y la necesidad de dar en concesión la empresa SEMAPA para lograr su eficiencia y evitar interferencias políticas partidarias. Según los analistas, las sugerencias del BM condicionan créditos para el sector agropecuario y productivo del país.

## 4. "Megacoalición" fuerte para una gobernabilidad débil

Concluida la gestión del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), se llevan a cabo las elecciones generales en junio de 1997. Ningún partido logra más del 50 por ciento de los votos para acceder a la presidencia. El ganador de los comicios es ADN (22.3 por ciento) y segundo el MNR (18.2 por ciento), legalmente habilitados para competir en una "segunda vuelta" parlamentaria.

Negociaciones intensas entre los partidos logran conformar una alianza, encabezada por ADN, denominada "Compromiso por Bolivia", constituida por cinco partidos políticos: ADN, MIR, NFR, UCS y CONDEPA[28]. El 6 de agosto de 1997 el parlamento elige como presidente de la República, para el período 1997-2002, al general (retirado) Hugo Banzer Suárez y como vicepresidente al Ing. Jorge Quiroga Ramírez, ambos de la ADN.

El pacto responde más a intereses pragmáticos que, posteriormente, influyen negativamente en el desempeño del gobierno. Prevalece, sobre todo, el criterio de alcanzar la "gobernabilidad", entendida como la capacidad de lograr pactos partidarios para apoyar a la mayoría parlamentaria en el Congreso en las iniciativas y políticas presidenciales, pero su precio es el reparto de cuotas de poder en la estructura del ejecutivo y prefecturas departamentales. Así, se conforma una megacoalición idealmente sólida, coherente y con bastante margen de gobernabilidad que, en los hechos, desnuda la fragilidad gubernamental y la fragmentación política

[28] Los cinco partidos juntos representaban el 71 por ciento de la votación total, y 118 parlamentarios entre senadores (23) y diputados (95), fuerza suficiente para garantizar la gobernabilidad nacional al menos legalmente. Sobre las características de las coaliciones gubernamentales y sus componentes político ideológicos (véase Fernando Mayorga, 2001).

interna acechada por constantes presiones e intereses partidarios que generan su propia ingobernabilidad.

La ausencia de un plan de gobierno obstaculiza, entre otros factores, la ejecución inmediata de políticas públicas, y constituye la principal crítica de la oposición política, de los medios de comunicación y de la ciudadanía. En octubre de 1997, a dos meses de gestión, un Diálogo Nacional I entre organizaciones sociales, partidos políticos, instituciones públicas, actores económicos y otros busca un plan en función a políticas estratégicas de largo plazo para el desarrollo económico y social del país. Se pretende subsanar la carencia de un programa gubernamental; sin embargo, este cometido no llega a satisfacer las expectativas sociales ni, paradójicamente, las del propio gobierno[29].

Así, la gestión de Banzer se caracteriza por su excesivo patrimonialismo en la conducción del gobierno[30], deficiente nivel de coordinación y vacío de liderazgo que causan mayor discrecionalidad e ineficiencia en el manejo institucional y político del ejecutivo. Se trata de un estilo de decisión reactivo frente a los problemas y contingencias políticas y sociales, incapacidad de solucionarlos y dificultades e inercia en la resolución concertada de conflictos. Presiones y demandas del campo social con paros, huelgas, bloqueos y movilizaciones acorralan a las autoridades y generan un ambiente de crisis en el gobierno y en la conducción política. El aumento de la corrupción[31] y los escasos resultados de las políticas de reactivación económica lo colocan en una situación de ingobernabilidad, y, principalmente, de una crisis de legitimidad que pone en riesgo su periodo constitucional[32].

La nueva coalición gobernante, firme opositora a Corani, no duda en relanzar y promover la ejecución del proyecto SEMAPA-Miscuni. Tiene el respaldo de los votos obtenidos en Cochabamba[33], el apoyo político del

[29] Para un análisis y evaluación del desempeño político del gobierno (ver Milenio, 2000).

[30] Según denuncias de la prensa, un número significativo de parientes y personas allegadas al presidente y su esposa, Yolanda Prada, fungieron como funcionarios y altos ejecutivos en la administración nacional.

[31] Los casos de corrupción más publicitados fueron del prefecto Alberto Valle, yerno del presidente; del ministro de Salud, Tonchy Marinkovich; del diputado de la NFR, Roberto Landívar y; la vinculación de Marino Diodato con el gobierno y la familia del presidente.

[32] El déficit de legitimidad del gobierno y la crisis social del país motivó a diferentes organizaciones sociales y al opositor, MNR, pedir la renuncia del Presidente Banzer.

[33] La alianza ADN-NFR (25.6 por ciento) obtuvo el primer lugar, seguido del MIR (20 por ciento) y la UCS (15 por ciento), juntos representaban más del 50 por ciento de la población cochabambina.

alcalde Manfred Reyes Villa[34] y del Comité Cívico, que gozan de legalidad y legitimidad para contrarrestar cualquier obstáculo, al menos en el plano jurídico y administrativo, contra la ejecución de Misicuni.

Si bien la propuesta del gobierno se diferencia de su antecesor en la definición del problema del agua para Cochabamba, plantea en común incorporar al sector privado en la ejecución del proyecto SEMAPA-Misicuni.



Abril de 2000 fue sólo una "guerra" de larga data de los cochabambinos por el agua.

[34] El alcalde gozaba de gran apoyo ciudadano, puesto que en tres elecciones consecutivas había ganado con más del 50 por ciento del total de los votos cochabambinos.

# 2. Las arenas movedizas de la concesión

Estudios de corte sociológico y politológico sobre el conflicto del agua en Cochabamba destacan la crisis de representación del sistema político, la capacidad de los movimientos sociales para defender los derechos públicos frente a la privatización de los servicios básicos y la renovación y transformación de las organizaciones sociales. Una visión menos optimista cuestiona los alcances de la movilización social[1].

En nuestra propuesta, la perspectiva analítica para estudiar los conflictos de abril de 2000 se sitúa en las políticas públicas y sus derivaciones respecto a lo Político; es decir, en los cursos de acción e intenciones deliberadamente adoptadas por los gobernantes, y la apertura de un campo de lucha de fuerzas sociales y políticas en torno a la definición de decisiones o de contenido de las políticas públicas. Interesa conocer el conflicto social en una doble dimensión: proceso en el que lo social, las demandas y movilizaciones sociales determinan las acciones y respuestas gubernamentales, y, por otro, proceso en el que las políticas públicas también influyen y determinan a lo social[2], puesto que "las políticas (públicas) —su diseño y desarrollo— no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y concertan las fuerzas políticas" (Aguilar Villanueva, 1992:31).

El problema del agua en Cochabamba, como lo hemos expuesto, resulta de una trama histórica social, política e institucional, y, al mismo

1 Diferentes posiciones analíticas sobre la "Guerra del Agua" en: Tapia, 2000; Vargas y Kruse, 2000; Laserna, 2000; Crespo, 2000; Assies, 2001.

2 Respecto al estudio, diseño, agenda de gobierno e implementación de políticas públicas, ver las antologías compiladas por Aguilar Villanueva, 1992.

tiempo, de la intencionalidad de los gobernantes de encontrar respuestas satisfactorias a las demandas sociales. Expresa, por eso, un grado de encuentro y desencuentro de un conjunto de acciones, percepciones y nociones respecto al tema, así como decisiones sobre forma, recursos disponibles, restricciones legales y costos políticos que enfrentan a los actores gubernamentales, políticos y sociales para resolverlo y dar cuenta de él.

De acuerdo al enfoque que se asume, la exposición se divide en dos momentos: el primero, que analiza el curso de la política pública de concesión del agua potable (la concesión de SEMAPA) y la ejecución del Proyecto Múltiple Misicuni en dos etapas que se describen: i) el diseño y la formulación de la política de concesión del agua que define el gobierno, hasta la firma de los contratos con el Consorcio "Aguas del Tunari", y ii) la puesta en marcha de la política, que culmina cuando se cancela la concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni y se modifica la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Con ese fin, se han hecho cortes temporales de análisis que abarcan: septiembre 1997 a octubre de 1999, y noviembre 1999 hasta abril de 2000.

El segundo proceso expone las arenas políticas configuradas por los actores sociales como resultado de los efectos e impactos de la política pública, esto es: análisis de los escenarios de disputa y conflicto que emergen en las diversas etapas o fases del proceso de toma de decisiones. Este momento contempla la descripción y estudio del surgimiento de organizaciones sociales contestatarias débilmente estructuradas (1999), hasta las movilizaciones sociales desplegadas durante el conflicto del agua (2000), y una evaluación de sus métodos y medios de lucha.

## 1. Razones e imposiciones de la política de concesión

El proceso de diseño y formulación de las políticas públicas define las estrategias de análisis o de acercamiento a la problemática de un asunto público y, asimismo, políticas que siguen las autoridades públicas o, dicho de otra forma, son los modelos teóricos de análisis, los instrumentos y técnicas, los recursos económicos y humanos, etc. que deciden introducir e incorporar los gobernantes en las decisiones públicas[3].

[3] Acerca de las modelos de análisis en la formulación de las políticas públicas (ver Aguilar Villanueva, 1992).

La política de concesión del agua potable y de Misicuni se caracteriza por seguir un modelo de análisis racional e impositivo que se sustenta en el excesivo tecnicismo y el artificio de disposiciones legales que aplica una burocracia tecnocrática y un conjunto de actores del gobierno. Es, por lo tanto, una política que diseñan únicamente las instituciones de gobierno, el juego institucional del parlamento y los arreglos convencionales del sistema político: coaliciones y pactos político-partidarios que no consideran la importancia de la consulta, la concertación y la participación política de los actores sociales directamente afectados y/o beneficiarios.

Para asumir el compromiso que firma con dirigentes políticos y cívicos cochabambinos el recién electo presidente de la República, Hugo Banzer, decide, en agosto de 1997, reimpulsar Misicuni como proyecto integral para solucionar el problema del agua, con lo cual se descarta la posibilidad de ejecutar Corani.

En realidad, el problema del agua y Misicuni, se incorporan en la agenda gubernamental al calor de una fase preelectoral y del enfrentamiento obstinado de dirigentes políticos y cívicos contra la propuesta del gobierno de Sánchez de Lozada y del MNR. En síntesis, esa política es fruto del voluntarismo político de la coalición gobernante antes que resultado de un proceso deliberado y factiblemente estructurado.

Definir el problema del agua para el gobierno —que no se diferencia demasiado del anterior— consiste en incorporar al sector privado en la administración, distribución y producción del agua potable y alcantarillado, y romper con la lógica y concepción estatista de subvención a la ejecución del proyecto Misicuni que, desde 1982, impulsan diferentes presidencias. En los hechos, es el tránsito del monopolio estatal de la dotación de servicios básicos sociales a la lógica del mercado como mecanismo de asignación de servicios. Pero es una definición unilateral para asegurar las inversiones privadas y la demanda sin tomar en cuenta la participación, las condiciones y la percepción de los beneficiarios y/o afectados: situación de pobreza de la población, capacidad de pago, impactos de la recesión económica, antecedentes de los conflictos sociales de años atrás en la "guerra de los pozos", etc. Sin embargo, desde la óptica instrumental del proceso de toma de decisiones que asume el gobierno es más importante contar con el respaldo de las instituciones cívicas y políticas de la región y de la coalición partidaria antes que con la confianza y la legitimidad social.

Esta nueva definición del problema del agua se respalda con las políticas de "full cost recovery" del BM que, en su informe de 1999, decía explícitamente que "ningún subsidio público debe darse para paliar las tarifas de agua en Cochabamba, (puesto que) deben reflejar full cost (costos plenos) en la provisión de agua por el Proyecto Múltiple Misicuni" (Vargas y Kruse, 2000:9)

La comprensión unilateral e impositiva del gobierno respecto al problema del agua reduce el proceso de formulación de la política pública al mero ámbito de producción de normas de las instancias jurídicas y administrativas institucionales y la aplicación de un conjunto de disposiciones legales para legitimar las decisiones políticas. En total se promulgan 16 disposiciones legales: Decretos Supremos[4] (DS), Resoluciones Supremas[5] (RS), Resoluciones Administrativas[6] (RA), Resoluciones de Directorio[7] (RD), Ordenanzas Municipales[8] (OM). Once disposiciones tienen carácter nacional y cuatro municipal para firmar cuatro complejos contratos de concesión. En ningún momento en los dos años (1997-1999) que dura el diseño de la política de concesión se ve la necesidad de consultar a la población y actores sociales fuera del juego institucional.

Es posible que la experiencia de políticas de concesión de agua potable en otros departamentos del país ("Aguas del Illimani", en La Paz) con una lógica impositiva de "arriba hacia abajo" dé cierta confianza y experiencia institucional al gobierno, el cual, al parecer, concibe para estas políticas un curso uniforme, predefinido y aplicable en forma homogénea en todos los ámbitos y niveles.

Obviamente, el gobierno no asume que no hay una sola política pública en general, sino múltiples formas para su formulación e implementación, cuyo proceso de decisión responde a condiciones contingentes que devienen de las particularidades sociales, políticas y culturales de una situación o problema dado. Estas características configuran

4 Norma de mayor jerarquía que expresa las decisiones del gabinete ministerial del gobierno nacional.

5 Decisiones administrativas exclusivas del presidente de la República.

6 Decisiones administrativas de las superintendencias de Aguas y Electricidad.

7 Medidas administrativas seguidas por los directorios de SEMAPA y Misicuni.

8 Norma de mayor jerarquía del concejo municipal. Debe ser aprobada por mayoría absoluta de sus miembros, y para su ejecución promulgadas por el alcalde, y publicadas en un medio de difusión. Senado Nacional, 2000.

arenas conflictivas que presuponen, en todos los casos, disputas, negociación y concertación entre decidores y actores sociales. Para los responsables de tomar decisiones técnicas y administrativas que acompañan la puesta en marcha de la política supone prestar una mayor atención a la complejidad del entorno, aspecto que los gobernantes obvian en el proceso de concesión de SEMAPA y Misicuni.

### 1.1. Artificios legales y administrativos

En septiembre de 1997, el decreto del gobierno 24841 autoriza que el sector privado participe en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado para la ciudad de Cochabamba y en el Proyecto Múltiple Misicuni. Se inicia un ciclo de artificios normativos y administrativos que se constituirán en los principales resguardos de la validez fáctica de la toma de decisiones.

En esa misma fecha, para promover el proyecto y emprender la gestión de inversionistas privados, la resolución suprema 218144 designa como presidente del directorio de la Empresa Misicuni a Gonzalo Rico Calderón. El decreto 24897, del 7 de noviembre de 1997, autoriza a la Empresa Misicuni contratar un crédito de ENDE Residual de 15 millones de dólares con destino a la construcción del túnel y la ejecución de la primera etapa del proyecto. El decreto 24898 homologa la resolución del directorio de la Empresa Misicuni para adjudicar y ampliar el contrato de construcción del túnel principal de Misicuni, y, en consecuencia, el 12 de noviembre de 1997 se lo suscribe con el consorcio Astaldi-ICE —tras la rescisión del acuerdo con el consorcio italiano CONDOTE— para la ejecución de la obra en un plazo de 42 meses, a partir de diciembre 1997, por un monto de 62 millones de dólares (Oporto, 1999). En enero de 1998, el ministerio de Comercio Exterior e Inversión Pública contrata al Banco de Inversiones Privadas para que asesore al gobierno boliviano en la concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni en tanto que el directorio de la empresa Misicuni, a fin de evitar obstáculos legales al proceso de licitación, autoriza, en su resolución 005/98, de abril de 1998, conceder el proyecto Múltiple Misicuni a un operador privado, alquilar el túnel principal, ceder garantías y derechos al inversionista adjudicado y servidumbres voluntarias sobre predios de su propiedad.

Por su parte, la resolución del directorio de SEMAPA 013/98, del 8 de julio de 1998, respalda la participación del sector privado en el servicio de agua potable y alcantarillado de SEMAPA, y faculta el arrendamiento y transferencia de sus bienes; decisiones que se homologan con la ordenanza 2162/98 de la Alcaldía de Cochabamba, 9 de julio de 1998.

Con el proyecto de licitación elaborado por el Banco de Inversiones, el gobierno encomienda al ministerio de Comercio Exterior e Inversiones y a la superintendencia de Electricidad y de Aguas, decreto 25133 del 21 de agosto de 1998, la licitación pública internacional para la concesión del proyecto Misicuni y SEMAPA, lo que se cumple el 27 de agosto de 1998 con un plazo para presentar ofertas hasta el 17 de noviembre de ese mismo año. La licitación busca "no sólo garantizar al concesionario de SEMAPA la fuente de agua —Misicuni— sino, sobre todo, hacer más atractiva la concesión, entregando al mismo operador el negocio de la producción de agua así como el de su distribución y venta al público, a través de un contrato de 40 años" (Oporto, 1999:27).

### 1.2. Discrecionalidades en una licitación

El proceso de licitación no tiene el éxito esperado y bordea el fracaso por el escaso interés de los inversionistas en un proyecto que exige demasiadas inversiones de capital y una reducida tasa de retorno que aminora las expectativas de rentabilidad. El gobierno se ve obligado a ampliar varias veces el plazo para presentar propuestas.

La consultora PARIBAS, contratada para asesorar al gobierno en la licitación, transmite al ministro de Comercio Exterior las dificultades de los inversionistas: "Los interesados no creen en la posibilidad de vender agua para riego, debido a que los agricultores no tienen capacidad de pago, ni se encuentran organizados para el efecto. Por motivos similares y el mal estado de sus actuales instalaciones, tampoco creen que se pueda vender agua en bloque a los municipios aledaños; el componente de energía eléctrica del proyecto plantea la dificultad de maximizar el caudal de agua y una inversión adicional considerable de casi 70 millones de dólares que, sin embargo, no se justificaría por tener un impacto negativo en la tasa de retorno del proyecto de alrededor del 1 %" (Oporto, 1999: 29).

PARIBAS recomienda que para salvar los problemas de la licitación la concesión debe adecuarse a las realidades del mercado y tomar como prioridad la provisión de agua potable a fin de reducir el monto de las inversiones que debe efectuar el concesionario. Se busca flexibilizar el proyecto para atraer a los inversionistas.

De esta manera, se da prioridad al componente de agua potable y alcantarillado en el proyecto Misicuni y se postergan los componentes de riego y energía eléctrica. Las protestas son inmediatas. Dirigentes cívicos —incluido el alcalde, aliado del gobierno— advierten que no aceptarán que se reduzcan los componentes de riego y electricidad.

La esperanza del gobierno es seducir a los inversionistas, y prosigue con la flexible licitación inmune a las protestas. En abril de 1999 termina el plazo para presentar las ofertas. La única proponente es el Consorcio "Aguas del Tunari" (AT), por lo que empecinado en garantizar las inversiones para el proyecto SEMAPA-Misicuni y evitar el fracaso de la concesión, el gobierno declara desierta la licitación pública, decreto 25351 del 19 de abril de 1999, y autoriza la negociación con ella, con carácter de exclusividad, por un período de 45 días (hasta el 3 de junio de 1999); con ese fin crea una comisión negociadora.

El Consorcio "Aguas del Tunari", que se organiza casi improvisadamente para participar en la licitación[9], está dirigido por dos empresas extranjeras[10] que poseen el 75 por ciento de las acciones de capital y cuatro empresas nacionales[11] con el 25 por ciento, según el detalle del Cuadro 1.

La comisión negociadora está integrada por el viceministro de Inversión y Privatización, Miguel López Bakovic; el prefecto del departamento de Cochabamba, Guido Camacho Rodríguez; el alcalde de Cochabamba, Manfred Reyes Villa; el superintendente de Aguas, Luis Guillermo Uzín Fernández; el superintendente de Electricidad, Alejandro Nowotay Vera; el presidente ejecutivo de la Empresa Misicuni, Gonzalo Rico Calderón; y el gerente general de SEMAPA, Arturo Coca Seleme (DS. 25351).

9 El consorcio se creó sin personería jurídica, con personas que "tenían intereses personales claros de aprovechar la situación, es el caso de Samuel Doria Medina, del MIR, (SOBOCE) y Julio León Prado, dueño de la empresa ICE-ASTALDI". (CERES, Conflictos No.6, 2000) Sería uno de los cuestionamientos de las organizaciones sociales en contra de "Aguas del Tunari".

10 El principal accionista, International Water, es una de las empresas más importantes en el mundo del negocio del agua (Crespo y Kruse, 2000).

11 "La experiencia de las empresas bolivianas es en el campo de la construcción, siendo la más importante entre las tres, ICE Ingenieros, del Ing. Julio León Prado, que ya está a cargo de la construcción del túnel de Misicuni. La empresa SOBOCE se dedica principalmente a la fabricación de cemento" (Oporto, 1999:32).

**Cuadro 1**
**Composición de accionistas del consorcio Aguas del Tunari**

| Accionistas | Lugar y fecha de constitución | Porcentaje de capital |
|---|---|---|
| **Acionistas fundadores** | | |
| Internacional Water | Gran Caimán, Islas Caimán (22/09/99) | 55% |
| Rivestar International S.A. | Montevideo, Uruguay (11/02/99) | 25% |
| Sociedad Boliviana de Cemento S.A. (SOBOCE) | La Paz, Bolivia (14/10/99) | 5% |
| Compañía Boliviana de Energía (C.B.I. SRL) | La Paz, Bolivia (3/10/78) | 5% |
| Constructora Petricevic (COPESA) | La Paz, Bolivia (5/07/79) | 5% |
| ICE Agua y Energía S.A | Cochabamba, Bolivia (12/08/99) | 5% |
| **Accionistas últimos (*)** | | |
| Bechtel Enterprises Holding | Delawere, Estados Unidos (15/03/85) | 100% de participación en International Water |
| ABENGOA S.A. | Sevilla, España (4/01/41) | 99.9% de participación en Rivestar International |
| ICE Ingenieros S.A. | Cochabamba, Bolivia (15/12/90) | 90% de participación en ICE Agua y Energía |

Fuente: Contrato de Concesión, 1999
(*) Con relación a Accionistas Fundadores con una participación mayor al 5 por ciento en el capital social del Concesionario

Las negociaciones entre la comisión negociadora y Aguas del Tunari, que duran cerca de 10 días (del 26 de abril al 4 de junio), toman como punto de partida la "Propuesta Inicial" presentada por el consorcio en la licitación. Tres son los puntos más difíciles en las negociaciones: i) garantía de la ejecución del Proyecto Múltiple Misicuni, referida al financiamiento y las inversiones que plantean el escenario del subsidio estatal, ampliación de ejecución del proyecto y el condicionamiento de búsqueda de financiamiento; ii) rentabilidad del capital; requería una rentabilidad del 16 por ciento sobre el capital propio como condición necesaria para la ejecución de Misicuni, y; iii) incremento de las tarifas de agua potable y alcantarillado, por encima del 20 por ciento como base para garantizar la rentabilidad del 16 por ciento y la ejecución del proyecto SEMAPA-Misicuni.

Después de resolver los puntos conflictivos, la comisión acepta la propuesta de "Aguas del Tunari". Cuadro 2.

Según se desprende de la propuesta aprobada, la comisión cumple su misión de asegurar la ejecución del proyecto SEMAPA-Misicuni, pero al costo de: i) diferir los plazos y reducir las inversiones del proyecto, $us 38 millones en el caso de SEMAPA y $us 28 millones en Misicuni; ii) rebajar a 10 mts. la altura de construcción de presa y disminuir en 50 por ciento la producción de energía eléctrica; iii) garantizar la rentabilidad del capital del concesionario y; iv) aumentar las tarifas de agua en 18 por ciento de lo establecido en la licitación (40 por ciento). Pero lo más delicado es que la factibilidad del proyecto se condiciona al incremento de tarifas (venta del agua) y a la capacidad de pago de los usuarios.

Finalmente, el 8 de junio de 1999, la comisión negociadora presenta al presidente y ministros el informe de las negociaciones con "Aguas del Tunari", y recomienda:

1) Aceptar la propuesta final de "Aguas del Tunari" y adjudicarle el aprovechamiento de aguas, la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, el suministro de agua de riego y la generación de energía eléctrica.

2) Que las superintendencias de Aguas y Electricidad otorguen las concesiones y licencia correspondientes.

## Cuadro 2
## Detalle del proceso de negociación entre la comisión negociadora y Aguas del Tunari

| Componentes | Pliego de licitación | Propuesta final |
|---|---|---|
| Propuesta | SA. o Consorcio | Consorcio Aguas del Tunari |
| Número de Compañías | S.A. para todo el proyecto múltiple | S.A. para todo el proyecto múltiple |
| Capital propio | $us 25 millones (mínimo) | $us 53 millones |
| **SEMAPA** | | |
| Inicio | Firma de contrato | Firma de contrato |
| Inversión | $us 109 millones (años 1-5) $us 142 millones (años 6-40) | $us 85 millones (estimado 1-5) $us 129 millones (estimado 6-40) |
| Continuidad | 24 horas a partir del año 2 | 24 horas a partir del año 2 |
| Conexiones hasta 6/2004 | 52.263 nuevas conexiones de agua y alcantarillado | 57.569 y 58.200 nuevas de agua y alcantarillado, respectivamente |
| Cobertura, año 2004 | 90% agua y 88% alcantarillado | 96.5 % agua y 91.4% alcantarillado |
| Cobertura, año 2034 | 100% agua y alcantarillado | 100% agua y alcantarillado |
| Financiamiento | Concesionario | Concesionario |
| Alquiler Bienes | Criterio de calificación | $us 830.000 fijo años 1-40 $us 2.3 millones año 1 (activos) $us 2.35 millones años 2-3 |
| Pago suministro de agua cruda | No corresponde | No corresponde |
| Incremento de tarifas | 20% al inicio de la concesión (1999)<br>20% al iniciar operaciones de Misicuni (2002 –2007) | Reestructuración de tarifas de:<br>38% en promedio al inicio de concesión (1999) 20% al inicio operar Misicuni (2002) |
| **MISICUNI** | | |
| Inicio | Firma de contrato | Firma de contrato |
| Inversión | $us 125 millones (estimado a ejecutarse en 7 años) | $us 97 millones (a optimizar después de estudios) |
| Presa | 105 mts. De altura | 95 mts. Altura (a optimizar después de estudios) |
| Alquiler Túnel | Criterio de calificación | No (sólo agua para riego que equivale a $us 1.26 millones al año) |
| Energía | 80MW | 40MW |
| Riego | Entrega 500 lts/seg. a Empresa Misicuni | Entrega 500 lts./seg. a Empresa Misicuni |
| Financiamiento | Concesionario | Concesionario |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Informe Comisión Negociadora, 1999

3) Para la adjudicación tomar en cuenta las siguientes opciones: a) incrementos promedios de tarifas de agua potable y alcantarillado equivalentes a 38 por ciento al inicio de la concesión y 20.25 por ciento al inicio de la operación de Misicuni (opción recomendada por los superintendentes de Aguas y Electricidad, el prefecto y el presidente de Misicuni)[12]; b) incrementos de tarifas de agua potable y alcantarillado equivalentes a 34 por ciento al inicio de la concesión y 20.25 por ciento al inicio de la operación de Misicuni (opción recomendada por el alcalde y el Gerente de SEMAPA) (Informe Comisión Negociadora, 1999:15).

El gobierno respalda el informe de la comisión y decide impulsar la adjudicación para no perder lo que considera su única oportunidad de ejecutar SEMAPA-Misicuni pese a la excesiva reducción del proyecto, la particular forma del proceso de negociación con una sola empresa, y las implicaciones económicas y sociales para la población.

El 11 de junio de 1999, el decreto 25413 del gobierno aprueba el informe de la comisión negociadora y acepta la propuesta de "Aguas del Tunari". Le adjudica la concesión de aprovechamiento de aguas y el servicio público de agua potable y alcantarillado, la licencia para generar energía eléctrica y el arrendamiento de los bienes de SEMAPA y Misicuni. Finalmente, da un plazo de 60 días para la firma del contrato.

En el mes de julio, según establece el decreto 25413 y la lógica legalista e impositiva que se aplica en la formulación y ejecución del proyecto, las reparticiones estatales nacionales y municipales aprueban los textos del contrato con Aguas del Tunari y autorizan su firma. El directorio de SEMAPA emite la resolución 008/99 del 18 de julio, en tanto que la alcaldía la homologa y autoriza la firma de los contratos con su Ordenanza Municipal 2380/99 del 25 de julio. Días antes, 19 de julio, el directorio de la empresa Misicuni autoriza el contrato con su resolución 05/99.

El tinglado de disposiciones jurídicas, gubernamentales y municipales culmina el 2 de septiembre de 1999 cuando el decreto 25501 da luz verde al texto de los contratos acordados por las superintendencias de Aguas y Electricidad, SEMAPA y Misicuni. El gobierno logra, aparentemente, terminar con dos años de un obstinado peregrinaje, derrotar obstáculos

[12] Fue la opción aceptada por el gobierno y establecida en el contrato de concesión.

técnicos y administrativos, y, por fin, "garantizar" la ejecución del proyecto Misicuni; significa cumplir un compromiso.

El 3 de septiembre, en un acto solemne en los salones de la prefectura cochabambina, al que asisten el presidente de la República, ministros de Estado, el alcalde, el presidente del Comité Cívico, el prefecto, los superintendentes, principales impulsores de Misicuni y otras autoridades locales e invitados especiales, se firman los contratos de concesión y licencia con el consorcio "Aguas del Tunari"[13]. Son, en total, cuatro contratos[14].

1) "Contrato de Concesión de Aprovechamiento de Aguas y de Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado en la ciudad de Cochabamba", suscrito entre el superintendente de Aguas, Luis Uzín, y el Consorcio "Aguas del Tunari", representado por el Sr. Geoffrey Richard Torpe, por un plazo de 40 años. Sobresalen tres aspectos: i) la construcción de las obras del componente de aguas del proyecto Misicuni (la presa y otras obras) para la provisión del agua al área de concesión; ii) la prestación exclusiva del servicio de agua potable y alcantarillado, y la definición del régimen de tarifas y precios, la cobertura y las metas de expansión y las características de atención a usuarios, y iii) la concesión de aprovechamiento de aguas y el derecho exclusivo para suministrar agua de riego y agua cruda en bloque, cobrar los precios referenciales de venta de agua de riego y agua cruda, así como aprovechar las fuentes de agua subterráneas y superficiales.

2) "Contrato de Régimen de Bienes de la Empresa Misicuni", suscrito entre el presidente de Misicuni, Gonzalo Rico, y "Aguas del Tunari", por un plazo 10 años renovables, que establece las características del arrendamiento comercial del túnel principal; todas sus ventanas de acceso, obras anexas, terrenos y servidumbres afectadas por la obra.

3) "Contrato de Régimen de Bienes de SEMAPA", suscrito entre el gerente de SEMAPA, Arturo Coca, el superintendente y "Aguas del

[13] Un matutino regional anotaba que el sueño de los cochabambinos se cumplía: "40 años de espera concluyeron con la firma de concesión de Misicuni y SEMAPA" (Los Tiempos 2/09/99).

[14] Presentamos un resumen del contrato, texto complejo de más de 200 páginas de aspectos legales y especificidades técnicas y financieras.

Tunari", por un plazo de 10 años renovables, que arrienda los inmuebles de SEMAPA, transfiere los bienes muebles, cesa los créditos contraídos y deudas asumidas, y habla de la condición laboral de los trabajadores.

4) "Contrato de Licencia para generación de Electricidad", suscrito entre el superintendente de Electricidad, Alejandro Nowotay, y "Aguas del Tunari", por un plazo de 40 años, que otorga la licencia de generación de energía eléctrica y el ejercicio de la industria eléctrica, y la ejecución de obras e instalación de la parte correspondiente a la generación de energía eléctrica del proyecto Misicuni.

La firma del contrato refleja fielmente la concepción gubernamental en torno al problema del agua y el proyecto SEMAPA-Misicuni: asegurar la participación del sector privado para que se garantice la ejecución del proyecto, lo cual significa otorgar al concesionario todas las facilidades (jurídicas, administrativas, técnicas, financieras y aprovechamiento de fuentes de agua) para que obtenga una rentabilidad del capital del 16 por ciento en promedio, a costa de reducir la construcción de las obras de Misicuni, sustentar su financiamiento con la venta de agua (de riego y cruda) y, sobre todo, con el incremento periódico de tarifas de agua potable y alcantarillado.

Para el gobierno las dudas sobre la ejecución de Misicuni y la solución al espinoso tema del agua en Cochabamba quedan despejadas, al menos en el plano legal y técnico, aunque está pendiente convencer a la población de que esas ventajas no afectarán a su economía.

### 1.3. La exclusión de la sociedad

Con las disposiciones legales bajo el brazo destinadas a garantizar la operación del concesionario, sólo falta la vigencia de una ley que legalice la concesión y el aprovechamiento de aguas subterráneas y superficiales, y la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado.

La Constitución Política del Estado, Capítulo II, Bienes Nacionales, artículo 136, dice que "son del dominio originario del Estado, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles

de aprovechamiento. La Ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares". El antecedente histórico de la normativa que regula el aprovechamiento de aguas se remonta a 1879. Un Reglamento de Dominio y Aprovechamiento de Aguas, posteriormente elevado a rango de ley, en 1906, establece normas para el aprovechamiento de aguas públicas con el fin de abastecer a poblaciones y riego.

Desde 1970 se discute la aprobación de una Ley de Aguas en el Parlamento, pero las numerosas y diversas propuestas no logran consenso. En 1999, con la pretensión de adecuarla a la nueva realidad nacional y normar el aprovechamiento del agua, se debate la propuesta número treinta y dos[15].

Como parte de la política de concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni, el gobierno envía al Parlamento, en 1998, el anteproyecto de la Ley General de Aguas que instituye como principio básico que el agua es un "bien social y ecológico con valor económico". Rápidamente las organizaciones campesinas, pueblos indígenas, organizaciones y cooperativas de riego presentan una contrapropuesta, con el apoyo de las ONGs, que considera al agua un "bien social y ecológico, garantía del bienestar familiar y colectivo para el desarrollo socio-económico" (Assies, 2001:110).

En el Parlamento, el gobierno prefiere recurrir al tradicional mecanismo del "rodillo" —mayoría de parlamentarios de la coalición gobernante que cuenta con el número suficiente de votos para la aprobación de leyes[16]—, para sancionar rápidamente la Ley de Aguas sin debates peligrosos. Y, en efecto, el 29 de octubre de 1999 se promulga la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Contrariamente a lo que sucede en el ámbito legislativo, donde la aprobación de leyes se demora cuando no figura en la agenda del gobierno de turno, la del agua potable se sanciona en sólo un mes, sin la consulta ni participación de las organizaciones sociales, ni el interés de los propios parlamentarios. Las protestas sociales son inmediatas. Un día antes de la promulgación de la Ley, organizaciones campesinas y regantes bloquean la carretera Cochabamba-Oruro en protesta contra ella (La Razón, 28/10/99).

[15] Un análisis sobre la influencia de las agencias multilaterales (FAO, CEPAL) los antecedentes y contenidos de la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, se encuentra en Assies, 2001.

[16] La megacoalición gobernante tenía 23 de los 27 senadores que componen la Cámara Alta y 95 de los 130 diputados de la Cámara Baja.

La Ley 2029 que regula la concesión, licencias y prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario establece:

- Órganos reguladores, al crear la superintendencia de Saneamiento Básico en reemplazo de la superintendencia de Aguas, y facultarla para otorgar concesiones y licencias, aprobar los precios y las tarifas máximas de los servicios, las sanciones y obligaciones de los prestadores y usuarios.

- Características de las concesiones, al definir que las concesiones y licencias se otorguen sólo a Entidades Prestadoras de Servicio Potable y Alcantarillado (EPSA), constituidas como empresas municipales públicas, sociedades anónimas mixtas, empresas privadas, cooperativas o asociación civil; delimita las zonas concesibles y no concesibles bajo el criterio de concentración poblacional, y establece la prohibición de perforación de pozos y otras formas de captación de aguas sin la debida concesión o licencia de la superintendencia competente. La concesión de los servicios sería de 40 años.

- Normas para los usuarios, pues define los derechos y obligaciones de los usuarios legalmente conectados a los servicios (La Razón, 29/10/99).

La Ley afecta a las organizaciones campesinas y agropecuarias debido a que la principal fuente tradicional para consumo y riego son las aguas subterráneas que se aprovechan con la perforación de pozos sin costo económico. "Tales aspectos de la Ley 2029 no dejaron de percibirse como amenazas a los arreglos para el abasto del agua que, en ausencia de los servicios públicos, han sido creados por la población en forma de cooperativas y asociaciones locales basadas en lo que llaman sus 'usos y costumbres'" (Assies, 2001:111).

La defensa de los "usos y costumbres" de las organizaciones campesinas constituye el segundo aspecto importante que, sumado a las movilizaciones en contra del alza de tarifas, desencadena protestas que acorralan al gobierno en las jornadas de abril de 2000.

De este modo, el proceso se inicia en un contexto político en el que la coalición gobernante manifiesta señales de fisuras y desgaste sin la confianza y el respaldo de la población en la consecución de sus objetivos. La sociedad civil relegada de las decisiones gubernamentales se organiza para

dar una dura batalla al contrato y su incremento de tarifas del servicio de agua —uno de los puntos de mayor discrepancia entre la población y el gobierno—, así como la discrecionalidad en la toma de decisiones respecto a los usos del agua que se pretende imponer sin considerar a los afectados y/o beneficiarios. Las desinteligencias respecto a estos temas dan lugar a negociaciones fallidas, críticas públicas, marchas, movilizaciones de protesta y enfrentamientos violentos que culminan en la "Guerra del Agua".

Por las características de la concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni y de la aprobación de la Ley 2029, en términos genéricos ésta puede ser clasificada como una política regulatoria[17], colectivamente obligatoria que afecta intereses y, por tanto, coactiva. Es una política de impacto inmediato en los comportamientos e intereses colectivos e individuales que genera efectos turbulentos en los directamente beneficiarios, afectados o usuarios. Este aspecto, al parecer, no resulta importante para los gobernantes ya que dentro del modelo de análisis racional e impositivo del diseño y formulación de la política de concesión, que dura dos años, las visiones, intereses y concepciones de la población y organizaciones sociales no figuran en la definición del problema y su consiguiente solución.

Con la Ley 2029 se completa todo el andamiaje legal para garantizar la concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni a "Aguas del Tunari". El gobierno y los actores institucionales han ganado la batalla en el terreno jurídico, administrativo y en el juego institucional. Sin embargo, a la hora de implementar las disposiciones, las decisiones se cuestionan hasta que pierden su validez fáctica en el espacio político público, y se pone al desnudo su estructura arbitraria e impositiva en el campo de la discusión y enfrentamiento de posiciones.

En síntesis, la concepción de las políticas públicas como un mero proceso de decisiones en función al objetivo de la política: hacer realidad el proyecto Misicuni por la fuerza de los procedimientos técnicos, administrativos y jurídicos que debían garantizar —según el punto de vista gubernamental—, por su propia facticidad y contenido, el cumplimiento y la legitimidad del proceso, será fuertemente resistida por la sociedad civil. Y eso sucederá porque esta práctica predefine y subestima la reacción de los actores sociales, y restringe las posibilidades de la política y las

[17] Acerca de la clasificación de políticas, ver la antología sobre *La hechura de las políticas* en Aguilar Villanueva, 1992.

decisiones públicas al marco estrecho de los arreglos y recursos de la formalidad institucional.

En la adopción de decisiones sobre el asunto del agua, el estilo de gobernar se reduce, así, a la postulación arbitraria y maniquea de los recursos administrativos y legales: la consecución del imperio de la ley, la apelación a la facticidad de las normas jurídicas y administrativas, como principal recurso discursivo y de fundamentación de la toma de decisiones, y la imposición de un supuesto "consenso" sostenido sólo por los actores institucionales y formales del espectro político y social. Supuestamente se evita el conflicto y enfrentamiento de posiciones, pero se excluye a los actores de la sociedad civil, los cuales, bajo diferentes formas de manifestación, irrumpen en el espacio público para hacer del conflicto un escenario de disputa por mayor apertura y transparencia en la toma de decisiones públicas.

## 2. El estallido de la "Guerra del Agua"

La implementación de una política pública es la puesta en marcha de acciones y/o decisiones gubernamentales que permiten, en medio de un conjunto de restricciones y contingencias, conseguir objetivos previstos; es el despliegue de acciones para alcanzar una realidad efectiva o escenario previsto. En la implementación se encuentran dos lógicas de los procesos de decisión: la que viene y se manifiesta como intencionalidad configuradora de la realidad: "de arriba hacia abajo", y la que opera como realidad dinámica y compleja hacia la toma de decisiones: "de abajo hacia arriba". Es la arena donde se contrasta la solidez de las decisiones gubernamentales con la disponibilidad de los beneficiarios o afectados a aceptarlas o rechazarlas. En resumen, la implementación de una política pública presupone el inevitable encuentro conflictivo entre decisores y ciudadanía[18].

Fiel a la lógica impositiva de su estrategia de implementación de la política de dotación del servicio de agua potable y concesión de Misicuni, el gobierno lo único que puede ejecutar[19] lo hace de forma lineal y vertical.

[18] Acerca de la implementación de políticas públicas, ver Aguilar Villanueva, 1992.

[19] De todas las fases, sólo pudo iniciarse la ejecución del componente de SEMAPA, sin poder comenzar las obras de Misicuni.

Apela, sobre todo, al recurso discursivo del respeto al "imperio de la ley" y al disciplinamiento de la población. En ningún momento ofrece argumentos sólidos para convencer a la ciudadanía de que la concesión es la mejor opción para solucionar el problema del agua en Cochabamba.

Por el contrario, la implementación se caracteriza por el encuentro conflictivo y violento entre el gobierno y la ciudadanía que evidencia dos lógicas irreconciliables: una lógica predefinida e impositiva de implementación de la política donde prevalece la fuerza del Estado, y, otra, la del movimiento social, cuya reacción en el espacio público genera un escenario político de antagonismo y puesta en vilo de las decisiones gubernamentales. Así, se transita del ámbito reducido del juego institucional de los actores formales al espacio abierto de manifestación y escenificación del conflicto. Por eso, la crisis de la política durante este proceso se manifiesta en la apelación al recurso radical de una cultura política de suma cero: la victoria de una intencionalidad a través de la guerra como último recurso de consecución de la política[20].

Para los actores del gobierno y las instituciones formales se trata de ejecutar una política gubernamental formulada y respaldada con el aparato legal y administrativo. Para los actores sociales, la implementación de la política abre el espacio público como recurso para escenificar el conflicto; la disputa por el curso de la toma de decisiones constituye la única posibilidad de defensa de sus derechos y, por lo tanto, de modificar o reinventar las decisiones públicas.

### 2.1. Lógica amigo-enemigo: el fracaso de la política

El primero de noviembre de 1999, dos meses después de la firma del contrato, "Aguas del Tunari" se hace cargo de SEMAPA. Se inicia, de esta manera, la ejecución de uno de los componentes del proyecto SEMAPA-Misicuni, y se deja atrás 25 años de vida, manejo y control municipal.

[20] La denominación del conflicto como "Guerra del Agua", expresa la reproducción de la lógica de la política como un resultado de la agregación de posiciones en el binomio amigo-enemigo que, en sus consecuencias últimas, presupone la victoria de una intencionalidad sobre otra. Las consignas y discursos apelaban a términos de "batalla" y "batalla final", como expresiones de un campo político donde, finalmente, se definirían las cosas.

En un ambiente de tranquilidad y confianza institucional "Aguas del Tunari" comienza a introducir criterios de gestión empresarial para readecuar la organización administrativa, definir su política laboral y las estrategias de acción destinadas a aumentar el volumen de agua, lograr mayor eficiencia de SEMAPA y mejorar el servicio y la atención a los clientes. El director general de la empresa, Geoffrey Torpe, anuncia que el incremento de las tarifas comienza el primero de enero de 2002, según contrato (Opinión, 2/11/99).

La Ley 2029 adquiere también vigencia plena con la constitución de la superintendencia de Saneamiento Básico como organismo responsable de velar por el cumplimiento de procesos y procedimientos de la ley.

En pleno proceso de institucionalización, noviembre y diciembre, dos temas que aparecen en el escenario público causan preocupación a la población urbana y rural: las tarifas de agua potable como resultado del contrato de concesión[21], y el tratamiento de "los usos y costumbres" de las fuentes de agua de las organizaciones campesinas afectadas por la Ley[22]. En la ciudad de Cochabamba se organiza el Comité de Defensa del Agua y la Economía Popular (CODAEP) para rechazar el incremento de tarifas, más tarde se integra a la Coordinadora Departamental del Agua y la Vida. En los municipios rurales, la Federación Departamental Cochabambina de Regantes (FEDECOR), que se incorpora después a la Coordinadora, critica la Ley 2029. Esta alianza "urbano-rural" permitirá ejercer mayor presión y cercar al gobierno durante el conflicto.

Sin prestar demasiado interés a las protestas sociales, con argumentos simplistas, amenazantes y poco convincentes[23], el gobierno afirma que los reclamos se originan en la politización del proceso electoral municipal de ese año, 1999. Niega la existencia de un tarifazo de agua y se pronuncia por un "aumento necesario y solidario para que el servicio llegue a zonas más deprimidas"[24]. Pero las explicaciones sobre la concesión se brindan

[21] Se criticaba la deficiente calidad del servicio y la situación económica del país que impedía aumentos. Las observaciones al contrato se referían, entre otras, a las obras, financiamiento de Misicuni y rentabilidad del capital.

[22] Se cuestionaba de la Ley 2029: áreas de concesión, prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, obligación de propietarios a conectar servicios de agua potable en lugares de concesión, prohibición de perforación de pozos y otras formas de captación sin licencia.

[23] En el conflicto los argumentos del gobierno se redujeron a consignas como: "o pagan las nuevas tarifas o no hay agua", "sin aumento, no hay Misicuni", "Si la empresa Aguas del Tunari se va, el impacto será grande" etc.

[24] Declaraciones del ministro de Comercio Exterior, Carlos Saavedra, y el superintendente de Saneamiento Básico, Luis Uzín (Los Tiempos, 8/12/99; Opinión, 10/12/99).

sólo al Comité Cívico; se ignoran a otras organizaciones sociales. En diciembre, el superintendente de Saneamiento Básico confirma el tarifazo a partir de enero.

En enero del 2000 la población no sale del estupor. El aumento de tarifas del agua supera el 100 por ciento[25]; como lo expresa el titular de un diario el "Tarifazo (es) más duro de lo esperado" (LT. 8/01/00). El desencuentro entre gobierno y población es inevitable. Del discurso crítico y del cuestionamiento de las organizaciones sociales, así como de las amenazas y del hermetismo gubernamental, se pasa a las acciones de hecho que dan inicio a la "Guerra del Agua por la defensa del derecho a la vida y el agua".

El rechazo al incremento de tarifas es inmediato. El 11 de enero, el Comité Cívico cumple un paro de 24 horas en tanto que la Coordinadora organiza tres días de bloqueo de caminos (11 al 13 de enero) con apoyo campesino. Fracasado su intento de persuadir a las organizaciones locales[26], el gobierno moviliza a efectivos policiales y militares para garantizar el tránsito normal en las carreteras. Pero, los bloqueos, las continuas movilizaciones de la Coordinadora en Cochabamba y los enfrentamientos entre manifestantes y la policía le obligan a negociar las demandas sociales.

El resultado de las negociaciones es el "Acuerdo por la Dotación de Agua, Defensa de la Economía Popular, Convivencia Pacífica y el Respeto a los Derechos Humanos", que forma una comisión permanente constituida por organizaciones cívicas y sociales regionales y el gobierno para tratar la estructura tarifaria, revisar el contrato con "Aguas del Tunari" y presentar un proyecto para modificar la Ley 2029. Pese al acuerdo y a que los usuarios de SEMAPA suspenden el pago de facturas de agua las protestas sociales prosiguen[27].

Mientras una solitaria "Aguas del Tunari" busca acercamientos con las instituciones regionales para explicar su cuestionada estructura tarifaria, una multitudinaria marcha del Comité Cívico reivindica, el 2 de febrero, el proyecto Misicuni y la suspensión del aumento de tarifas.

[25] Así por ejemplo, "la familia Hinojosa, con un aumento de 30% de consumo, tuvo entre diciembre y enero un incremento de 220%, de Bs. 143 a 314". (Crespo y Kruse, 2000).

[26] El 10 de enero, una comisión encabezada por el ministro de Comercio Exterior intentó frenar el paro cívico y el bloqueo de caminos anunciado por las organizaciones sociales. (Los Tiempos, 10/01/00).

[27] La situación era difícil para "Aguas del Tunari", "de un total de 60.000 usuarios, sólo 3.000 cumplieron con la obligación de pago de servicio" (UH. 26/01/00).

La Coordinadora va más allá. Anuncia la toma pacífica de la ciudad para exigir el congelamiento de las tarifas de agua potable, la anulación del contrato empresarial y la derogación de la Ley 2029.

Con movilizaciones y presión social que lo cercan cada vez más, el gobierno propone la reducción del incremento de tarifas, de un 35 por ciento a un 20, ante la imposibilidad de subsidios estatales —según justifica— y a que no existe otro remedio que ajustar las tarifas. La propuesta recibe el respaldo de los partidos gobernantes que firman un documento público, excepto Nueva Fuerza Republicana. Minutos después, Manfred Reyes Villa, alcalde de Cochabamba y jefe de la NFR, expresa su desacuerdo con la propuesta presidencial y su alejamiento de la coalición gubernamental[28]. La coalición se fractura y queda huérfana de su principal aliado en la ciudad, lo que influye en el desarrollo del conflicto.

Paralelamente, el ministro de gobierno, Walter Guiteras, llega a Cochabamba para emplazar a la Coordinadora a suspender la toma de la ciudad o a atenerse a las consecuencias, y movilizar al ejército y a la policía para impedir la medida. El operativo del gobierno para desactivar el plan y controlar los principales caminos y puentes de acceso comienza el 3 de enero con el arribo, desde La Paz, de 700 efectivos policiales, un Grupo Especial de Seguridad (GES) y destacamentos del ejército que refuerzan las acciones. Las comanda el viceministro de Gobierno, José Orías.

La Coordinadora decide continuar con la toma pacífica de la ciudad con el apoyo de las organizaciones campesinas, comerciantes, desocupados, estudiantes, choferes, etc.,[29]. El 4 de febrero la ciudad es un campo de batalla; los enfrentamientos violentos entre manifestantes y policías se prolongan más de 14 horas[30]. Varias personas resultan heridas y detenidas en los sucesos. El 5, los choques continúan en tanto que la iglesia católica y la Defensoría del Pueblo gestionan un diálogo entre las partes.

Con estos auspicios, por segunda vez y bajo presión, el gobierno, el Comité Cívico y la Coordinadora firman, la noche del 5 de febrero, el

[28] En una conferencia de prensa, el alcalde expresó "no estamos de acuerdo con la decisión del gobierno, a pesar de que realizamos el esfuerzo para disminuir el incremento, por eso no firmamos el documento presentado a la opinión pública por los partidos cogobernantes" (Los Tiempos, 3/02/00).

[29] La toma de la ciudad, simbólicamente significaba apoderarse de la Plaza 14 de Septiembre, principal lugar de protestas y reclamos de la ciudad.

[30] Los titulares de la prensa muestran la represión policial: "El agua de Cochabamba se tiñó de sangre", "Violencia policial hizo llegar la sangre al río" (Opinión, 5/02/00).

"convenio por Cochabamba" destinado a congelar las tarifas del agua, continuar con las negociaciones para establecer una estructura tarifaria concertada, revisar la Ley 2029 y el contrato con "Aguas del Tunari", y desarrollar esfuerzos para ejecutar el Proyecto Múltiple Misicuni.

El nuevo convenio da una tregua para buscar soluciones pero fracasa por las posiciones cada vez más radicales, la escasa voluntad política de ambas partes y el poco avance de las negociaciones, como lo confirma "la batalla final" que estalla en abril.

Las posiciones se hallan enfrentadas en marzo. El gobierno negocia con el Comité Cívico pero excluye a la Coordinadora, la cual —según la lectura oficialista—, no tiene personería jurídica por lo que no es una organización reconocida formalmente para negociar. Las discusiones con los dirigentes cívicos no causan ningún impacto en gran parte de la opinión pública. Y una prueba es que la posición de la Coordinadora se radicaliza después de una consulta popular, el 25 de marzo, para definir el problema del agua[31]. Plantea la anulación del contrato y la modificación inmediata de la Ley 2029, y da un plazo al gobierno, hasta el 31 de marzo, para que responda a sus demandas. Asimismo, anuncia para el 4 de abril el inicio de la "madre de las batallas" con un paro general indefinido. Con el peso de la experiencia de febrero, el gobierno afirma que si las movilizaciones y el paro son pacíficos no intervendrán las fuerzas policiales.

El 4 de abril la ciudad de Cochabamba amanece paralizada totalmente, y esta medida se repite siete días consecutivos (del 4 al 10 de abril). El gobierno apuesta por el desgaste del movimiento, su cansancio y su caída por sí solo aunque no por ello deja de intentar fracturar la movilización, aislar y desprestigiar a la Coordinadora. La resistencia del paro y las movilizaciones es contundente y no cesa.

El 6 de abril, la mediación de la Iglesia logra un acercamiento entre la Coordinadora, el prefecto y representantes gubernamentales y consigue sentar alrededor de la mesa de negociaciones a ambas partes. Pero, fuerzas policiales y militares fuertemente armadas arrasan con la posibilidad de diálogo, sitian la ciudad de Cochabamba y toman presos a los dirigentes de la Coordinadora, lo que provoca el enfurecimiento de la población. El 7, la gente intensifica las movilizaciones pidiendo la libertad de los presos.

[31] Los resultados de la Consulta Popular: "99% de votos contra el tarifazo, 96% a favor de la anulación del contrato de concesión de SEMAPA-Misicuni y, el 97% en rechazo de la Ley 2029" (Opinión, 28/03/00).

Los enfrentamientos son más violentos, y el 8 el gobierno dicta estado de sitio, pero no logra parar las movilizaciones y protestas callejeras que se agudizan con un saldo de numerosos heridos y un muerto[32].

El 10 de abril la situación es insostenible para el gobierno. Pierde el control de la ciudad pese a la movilización de efectivos armados que no pueden con las barricadas callejeras. Agobiado por la presión social, decide aceptar las demandas de la ciudadanía. Así, firma un nuevo convenio con la Coordinadora en el que ratifica la anulación del contrato, el alejamiento de "Aguas del Tunari" y las modificaciones inmediatas a la Ley 2029.

Seis meses de intentos para implementar el proyecto SEMAPA-Misicuni disciplinando a las organizaciones sociales con la apelación recurrente, en el plano discursivo, al principio fáctico de legitimidad del imperio de la ley, así como, en los hechos, al uso de la fuerza militar y la violencia, no evitaron la derrota del gobierno por la sociedad civil organizada en forma eventual y contingente a través de la Coordinadora.

La comprensión del proceso de las políticas públicas únicamente como manejo instrumental de disposiciones legales y técnicas, y la reproducción mecánica del pacto partidario entre políticos para garantizar un curso normal y pacífico de las políticas, así como su imposición unilateral y vertical, expresan, mediante esta experiencia, el agotamiento de un estilo de gobernar y de hacer política alineado a una noción decisionista y autoritaria en el ejercicio de la función gubernamental y la práctica política.

## 3. Disputa política: las señales del conflicto

La arena política entendida como un campo de disputa constituye un espacio público contingente, conflictivo y de confrontación entre actores políticos, sociales e institucionales; no es un campo neutral, predefinido y ordenado de reconciliación. Por el contrario, en ese espacio es posible la escenificación de posiciones encontradas donde, en condiciones particulares, los actores son capaces de enunciar, dirimir, discutir y, así mismo, lograr acuerdos públicos. Es, pues, el espacio donde cualquier decisión pública, por muy bien intencionada que sea, es puesta en vilo, cuestionada y discutida, y, por tanto, redefinida y reorientada.

[32] Resultado de cinco días de enfrentamiento: un joven de 17 años es muerto por un disparo de bala, 27 personas heridas y 20 detenidos (Opinión, 9/04/00).

El conflicto de la "Guerra del Agua", como arena política, expresa la irrupción de la sociedad civil que amplía el campo político al trascender lo estatal. En él se quiebra la lógica predefinida, ordenada e impositiva de las decisiones gubernamentales o del tradicional escenario político. El conflicto se configura a través de las manifestaciones evanescentes de la sociedad civil, y, así, establece un nuevo campo político que se caracteriza por su lógica contingente e impredecible.

Por esa razón, en esta ampliación de lo Político, la acción política se convierte en una necesidad e instrumento de manifestación de las intencionalidades devenidas no sólo del marco de lo estatal y el sistema político, sino de las representaciones colectivas de la sociedad civil. En suma, lo Político es el encuentro entre una lógica estatal ordenada y predefinida y una lógica social que conflictúa el tradicional campo político obligándole a su necesaria invención y reinvención.

La "Guerra del Agua" se caracteriza por el enfrentamiento casi irreconciliable entre la voluntad impositiva del gobierno y el cuestionamiento de las decisiones públicas por los actores sociales. Es justamente este acontecimiento el que modifica y amplía la noción de la política al plano de su necesidad social para obtener acuerdos e incorporar el conflicto a la dinámica institucional de la toma de decisiones.

### 3.1. Sociedad civil frente a viejas legalidades

Los primeros cuestionamientos a la política de concesión de SEMAPA-Misicuni surgen con la licitación lanzada por el gobierno y provienen de dirigentes cívicos y autoridades municipales que forman parte del "bloque gubernamental misicunista", en abril de 1998. Sus críticas se dirigen a la flexibilización del proyecto con amenazas y declaraciones constantes de "estados de emergencia" en defensa de Misicuni[33].

Una vez aprobada la concesión, en junio de 1999, las protestas apuntan al incremento de tarifas que se prevé en el contrato. El Comité Cívico,

[33] Así, por ejemplo, "respondiendo al cuestionamiento del presidente del Comité Cívico, Edgar Montaño, con relación al proceso de licitación, el ministro Jorge Crespo acusó a Montaño de obstaculizarlo por intereses personales y políticos y de intentar favorecer a un grupo económico. Este respondió con una amenaza de proceso judicial en contra del ministro" (Oporto, 1999: 30).

actor histórico de defensa de los intereses regionales, encabeza la marcha, en contra del tarifazo, posición también imitada y enarbolada por personalidades y medios de comunicación.

En julio de 1999 se conforma el Comité de Defensa del Agua y la Economía Popular (CODAEP) en rechazo al incremento de tarifas y a la firma del contrato con el consorcio "Aguas del Tunari". La organización está integrada por Antonio Siles y Osvaldo Aguilar, del Colegio de Ingenieros Civiles; Marco Antonio García, del Colegio de Abogados; Carlos Guzmán, del Colegio de Arquitectos; el Comité Cívico Femenino, Comité de Defensa del Ambiente Cochabambino (CODAC); José Luis Baptista, Defensor del Pueblo; Federación de Juntas Vecinales, Foro Cochabambino del Medio Ambiente y Desarrollo (FOCAMADE) y, a la cabeza, el diputado uninominal Gonzalo Maldonado.

El Comité Cívico no duda en desconocer al CODAEP por actuar al margen de la institucionalidad, y sin ninguna representatividad. Pero, en los hechos, su aparición significa el despliegue de una visión alternativa, crítica y menos institucionalista que disputa a la entidad cívica el monopolio de la representación social de la región en el tratamiento de los temas en litigio: la concesión de SEMAPA-Misicuni y la Ley 2029.

El CODAEP juega un papel importante en la generación de opinión pública, lo cual contribuye a incorporar las demandas ciudadanas en la agenda pública gubernamental y desarrollar una esfera y opinión pública atentas. El Comité se mantiene activo. Presenta estudios sobre la estructura tarifaria de agua potable y alcantarillado y los impactos en la economía familiar[34], elabora proyectos alternativos para solucionar la carencia de agua[35], y organiza foros de discusión sobre la problemática del agua y la concesión de SEMAPA-Misicuni, emite manifiestos, convoca a conferencias de prensa y movilizaciones de protesta[36].

Las actividades del CODAEP estaban orientadas: 1) a denunciar el alza de tarifas en un 175 por ciento por el servicio de agua y en 90 por ciento

[34] El 3 de julio de 1999, el CODAEP presentó un estudio comparativo sobre las tarifas actuales y futuras, estableciendo que el nuevo incremento superaría el 175% (Opinión, 3/-07/-99).

[35] A inicios de julio CODAEP, presentó a la Prefectura una propuesta global para dotar a Cochabamba de agua potable y para riego hasta el 2050. Propuso la creación de una "Unidad Gestora de Aprovechamiento Hidráulico" dependiente de la Prefectura para llevar adelante los proyectos de Corani y Misicuni paralelamente (Los Tiempos, 6/07/99).

[36] El 27 de julio, "portando un ataúd y coronas, vestidos de negro y acompañados de una banda que tocaba música fúnebre, representantes de organizaciones e instituciones del CODAEP enterraron en forma simbólica al proyecto Misicuni" (Los Tiempos, 28/06/99).

por alcantarillado, muy por encima del 40 propuesto por el presidente del Comité Cívico y del 60 por el presidente de Misicuni, y por las autoridades de gobierno; 2) a señalar la explotación del tema Misicuni por parte de personas que buscan protagonismo y réditos políticos; 3) a denunciar las formas de negociación que, entre otras, incluyen el retraso del componente eléctrico y la reducción de los componentes agua potable y riego en Misicuni y, finalmente, a impugnar el DS. 25413.

A finales de octubre de 1999, la FEDECOR rechaza la promulgación de la Ley 2029 con un bloqueo de la carretera Cochabamba-Oruro-La Paz, en la localidad de Vinto, y anuncia mayores medidas de presión si sus demandas no son atendidas. Su participación incorpora organizaciones campesinas a las protestas y movilizaciones, lo cual sería decisivo, más tarde, para el cerco (bloqueo de caminos) de la ciudad de Cochabamba. Las protestas en el área urbana encabezadas por el CODEP, y las movilizaciones rurales con FEDECOR forman un fuerte movimiento social crítico a las decisiones gubernamentales.

Para articular y coordinar esas movilizaciones y protestas se crea, el 19 de noviembre de 1999, la Coordinadora Departamental del Agua y la Vida. Está dirigida por Oscar Olivera, Omar Fernández, Gonzalo Maldonado y Gabriel Herbas. La integran el CODAEP, la Central Obrera Departamental (COD), la Federación Departamental de Trabajadores Fabriles (FDTF) y FEDECOR.[37] La Coordinadora aglutina después a diferentes sectores: organizaciones vecinales, colegios de profesionales, maestros, campesinos, comerciantes cocaleros, universitarios, jubilados, desempleados, etc.

A diferencia de otras organizaciones sociales que plantean numerosas reivindicaciones, la Coordinadora tiene propósitos bien definidos desde su creación: anular el contrato de concesión del proyecto SEMAPA-Misicuni y modificar la Ley 2029. Es un movimiento social "informal" que actúa al margen de los canales de participación institucional predefinidos y pone temas en el espacio público para ser tratados, escenificados y discutidos por la ciudadanía. Cuestiona, así, la lógica impositiva gubernamental y obliga al gobierno a aceptar discutir y

[37] Entre los fundadores se encuentran: Oswaldo Pareja, Gonzalo Maldonado, Oswaldo Aguirre, Julio Fuentes, Julio Flores, Ricardo Zegarra, Jorge Alvarado, Antonio Siles, Grover Vargas, Ana María Vidal, Ricardo Ramírez, Bonnie Vargas, Marcelo Delgadillo, Natalia Vega, Gabriel Herbas, Rafael Puente, Esteban Rocha, Mabel Antezana, Jaime Burgos, René Jaldín y otros.

negociar, aunque de manera forzada, fuera de la verdad maniquea y absoluta del respeto al "imperio de la Ley" y a la red de instituciones "legalmente establecidas".

La Coordinadora se caracteriza por combinar diferentes tipos de acciones que recuperan las formas clásicas de protesta insurreccionalista de la COB y de la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Campesinos de Bolivia (CSUTCB), pero a la vez introduce prácticas novedosas de protesta social (Crespo, 2000). Sus principales formas de acción son:

- Bloqueo de caminos. Enero 2000, paraliza tres días al país en protesta contra el tarifazo.
- Paro indefinido. Abril 2000, suspende totalmente las actividades en Cochabamba por seis días, en demanda de la anulación del contrato con Aguas del Tunari.
- Marchas de protesta y cabildo abierto a lo largo del conflicto. El 13 de enero un cabildo rechaza el tarifazo de agua.
- Reuniones de protesta en la plaza principal. "Cada martes, en la mañana, se muestran paneles informativos, se habilitan libros de firmas en los que se expresan las protestas y la Coordinadora conversa directamente con el público y la prensa sobre el tema" (Crespo, 2000:24).
- Quema pública de facturas. En un acto simbólico, en enero, se queman centenares de facturas de pre-aviso de pago emitidos por Aguas del Tunari.
- Toma simbólica de Cochabamba. El 4 febrero, la toma pacífica de la ciudad con enfrentamientos violentos y una fuerte represión policial, con un saldo de varios heridos.
- Consulta popular. El 27 de marzo, en la ciudad de Cochabamba, Quillacollo, Sacaba y Punata exigen la anulación del contrato y la modificación a la Ley 2029.
- Cerco. En los días intensos de abril, los manifestantes cercan la plaza principal, donde se encuentran las instalaciones de la Prefectura.

- Comunicados públicos. Se da a conocer a la opinión pública más de 20 comunicados que evalúan los acontecimientos, las estrategias a seguir y la posición de la Coordinadora.

- Demanda legal. Presentada el 13 de enero ante el Tribunal Constitucional contra la inconstitucionalidad de la Ley 2029.

Las formas de acción de la Coordinadora rebasan las prácticas "tradicionales" (estado de emergencia, movilización y paro cívico) empleadas por el Comité Cívico por décadas. La disputa de poder entre estas dos organizaciones acaba con el rompimiento. Cada una imprime sus propias tácticas para interpelar y convocar a la población y poner en jaque al gobierno el cual termina por reconocer a la Coordinadora como un movimiento legítimo de representación social y a aceptar la validez de las demandas públicas.

### 3.2. Batallas de la "Guerra del Agua"

Tres son las "batallas"[38] que ponen en vilo la lógica instrumental e impositiva del gobierno: 1) "Primera batalla", mediante el bloqueo de caminos, en enero; 2) "Segunda batalla", a través la toma pacífica de Cochabamba, en febrero y; 3) "Tercera batalla", por el paro de actividades en abril.

La "primera batalla" se libra tras el tarifazo del agua, el 11 de enero, cuando el Comité Cívico y la Coordinadora llevan a cabo sendos paros cívicos y bloqueo de caminos. El primero propone la revisión del contrato y la reducción del alza tarifaria, en tanto que, el segundo, exige anular el contrato con "Aguas del Tunari" y derogar la Ley 2029.

Luego del paro cívico de 24 horas el bloqueo de caminos continúa hasta cercar a la ciudad de Cochabamba y paralizar al país debido a la interrupción forzosa del tráfico en las principales carreteras que vinculan Cochabamba-Oruro-La Paz, Cochabamba-Santa Cruz y Cochabamba-Santa Cruz-Sucre[39].

[38] Término acuñado por los dirigentes de la Coordinadora y por los medios de comunicación para referirse a los tres enfrentamientos que se desarrollaron entre enero, febrero y abril del 2000.
[39] "Al menos tres puntos de bloqueo: desde Tarata hasta Punata. En algunos puntos no dejan pasar ni bicicletas" (Los Tiempos, 13/01/00).

El bloqueo y las movilizaciones persisten el 12 y el 13 de enero ante la impotencia del gobierno nacional que las califica de políticas, y amenaza con usar las fuerzas del orden para hacer respetar los derechos ciudadanos. La Coordinadora niega ser un movimiento político y convoca a un cabildo abierto que declara a Manfred Reyes Villa, Edgar Montaño, Gonzalo Rico, Guido Camacho, Luis Uzín y Oscar Coca enemigos de Cochabamba, y desconoce al Comité Cívico como instancia representativa.

El 14 de enero, después de tres días de bloqueos contundentes, movilizaciones en la ciudad, violenta represión policial y un saldo de 22 detenidos y varios heridos, el gobierno cede a las presiones sociales. Cuatro ministros acuerdan con el Comité Cívico y la Coordinadora el fin de los bloqueos. El acuerdo está firmado por los representantes del gobierno, el Comité Cívico y la Federación de Transportistas[40] aunque no la Coordinadora.

El "Acuerdo Regional por la dotación de agua, defensa de la economía popular, la convivencia pacífica y el respeto de los derechos humanos", contiene cinco puntos: 1) constituir una comisión permanente integrada por el Comité Cívico, la Coordinadora del Agua, la Federación Departamental del Autotransporte, FEJUVE, gobiernos nacional y departamental y representantes de Aguas del Tunari para proponer una nueva estructura tarifaria viable y equitativa que garantice la concreción del proyecto Misicuni y la dotación de agua potable; la comisión en el término de 10 días definirá la nueva estructura tarifaria, 2) conformar una comisión para concertación del proyecto de la Ley de Aguas mediante audiencias públicas con todos los actores a partir de abril, 3) la Brigada Parlamentaria, la Coordinadora y el Comité Cívico se comprometen a presentar al Congreso un proyecto de ley modificatorio y complementario de la Ley 2029 en un plazo de 45 días, 4) los sistemas privados de agua pre existentes a la concesión no formarán parte del contrato concesionario y 5) las partes acuerdan levantar todas las medidas de presión a partir de la suscripción del convenio (La Razón, 14/01/00).

[40] Los firmantes: los ministros de Comercio Exterior, Carlos Saavedra Bruno; de Desarrollo Económico, Herbert Müller; de Desarrollo Sostenible, Erick Reyes Villa y el de Vivienda, José Luis Lupo; por la región, el prefecto Hugo Galindo, por el Comité Cívico, Mauricio Barrientos; Maclovio Zapata por el Autotransporte y Néstor Guzmán por la brigada parlamentaria.

En febrero, "segunda batalla", resurgen los enfrentamientos por las posiciones divergentes entre el gobierno, el Comité Cívico y la Coordinadora en torno al incremento de las tarifas del agua. El Comité Cívico organiza, el 2 de febrero, una marcha contra la nueva propuesta de estructura tarifaria del gobierno. La marcha cuenta con el respaldo de autoridades municipales, concejales, consejeros por la provincia Cercado, transportistas, juntas vecinales, universitarios, campesinos y población en general. Miembros de la Coordinadora la califican de "show político" para limpiar la imagen del ex alcalde Manfred Reyes Villa y del ex dirigente del Comité Cívico, Edgar Montaño.

La Coordinadora anuncia, por su parte, la toma pacífica de Cochabamba para el viernes 4 de febrero, medida que marca la ruptura entre el Comité Cívico y la Coordinadora. El gobierno mantiene su posición autoritaria y envía desde La Paz 700 "dálmatas" (por el color del uniforme) policiales para patrullar y evitar cualquier movilización. El portavoz oficial informa que el presidente de la República ha dado órdenes para que las Fuerzas Armadas salgan de sus cuarteles y velen por la seguridad ciudadana.

Las advertencias no detienen a la Coordinadora que el 4 de febrero lleva a cabo la toma pacífica de la ciudad que consiste en marchas por distintas arterias y una concentración en la Plaza principal 14 de Septiembre[41]. La marcha, que se inicia a las nueve de la mañana, dura más de 14 horas. Los manifestantes se concentran y cercan a Cochabamba desde diferentes puntos: del Sur (kilómetro Cero), campesinos del Valle Alto, organizaciones de vecinos y comerciantes; del Oeste (la Muyurina), cocaleros junto a campesinos y vecinos sacabeños y; del Este (Quillacollo), la Federación de regantes y campesinos del Valle Central. La jornada es violenta pues las fuerzas especiales de la policía, apoyadas por tropas militares, cumplen la orden de evitar la toma de la ciudad y el ingreso a la Plaza 14 de Septiembre.

El centro de Cochabamba se convierte en un campo de batalla. Los primeros enfrentamientos se registran en la avenida Blanco Galindo —arteria principal que une a la ciudad de Cochabamba con los municipios del valle central— entre regantes y campesinos con la policía mientras que, a lo largo del día, las calles cercanas a la Plaza 14 de Septiembre

[41] Lugar histórico y simbólico de disputa del poder de los movimientos y las organizaciones sociales.

son escenario de refriegas entre manifestantes y fuerzas policiales. Los piquetes de manifestantes y de tropas militares y policiales se multiplican por doquier. Para amedrentar a los manifestantes, aviones de la Fuerza Aérea hacen vuelos rampantes sobre la ciudad. Los enfrentamientos duran todo el día. La represión es violenta contra los manifestantes.

Después de dos días convulsionados, la Iglesia Católica y el Defensor del Pueblo logran sentar alrededor de la mesa de negociación, el 5 de febrero, a las partes en conflicto. Así se firma el convenio de nueve puntos entre José Orías, viceministro de Régimen Interior y Policía; Mauricio Barrientos, presidente del Comité Cívico; Néstor Guzmán, de la brigada parlamentaria, y Gonzalo Maldonado, de la Coordinadora. El representante de la Iglesia y el Defensor del Pueblo se constituyen en garantes del convenio hasta que concluya toda la negociación en torno al conflicto.

El convenio persigue 1) Desarrollar esfuerzos en pro del proyecto Misicuni, 2) Continuar con las negociaciones para modificar la estructura tarifaria, 3) Continuar con el cobro de tarifas vigentes a octubre de 1999 hasta que termine la negociación. 4) La brigada parlamentaria, junto a las organizaciones sociales y representantes de los ministerios, revisará la Ley 2029, para que en el plazo establecido en el convenio del 13 de enero se presente al parlamento. 5) Revisar el contrato con Aguas del Tunari conforme a la Constitución Política y la ley SIRESE para garantizar la ejecución de Misicuni tomando en cuenta las necesidades y posibilidades de la población, y se crea, para ello, una comisión técnica. 6) Repliegue inmediato y simultáneo de las fuerzas militares a sus cuarteles y de las organizaciones sociales, que se manifiestan y bloquean, a sus lugares de origen. 7) Liberación inmediata de las personas que hubieran sido detenidas y curación de las que hubiesen sido heridas. 8) No realizar medidas de presión durante la vigencia del convenio y 9) Se constituyen en garantes Tito Solari (Iglesia) y José Luis Baptista (Defensor del Pueblo) (La Razón, 6/02/99).

En el mes de marzo se agudizan las pugnas entre la Coordinadora y el Comité Cívico. La primera anuncia el total desconocimiento de la institución cívica y de cualquier acuerdo entre esa instancia cívica y el gobierno. El 14 de marzo un preacuerdo entre el gobierno y el Comité Cívico establece el congelamiento de tarifas del agua por seis meses y un incremento en forma escalonada.

La Coordinadora rechaza el acuerdo y anuncia movilizaciones. El 26 de marzo, una "Consulta Popular" moviliza a más de 300 mil personas que estampan su firma y exigen la anulación del contrato con "Aguas del Tunari". La "última batalla" se anuncia para abril si el gobierno no anula el contrato y modifica la Ley 2029.

Durante el último mes a la "batalla final", en abril de 2000, se producen los hechos más significativos que muestran distancias profundas entre la sociedad civil y el gobierno.

El 4 de abril la Coordinadora realiza un paro indefinido con marchas y bloqueos. El paro es un éxito y se desarrolla pacíficamente. El día 5 las movilizaciones se intensifican. La toma de la plaza principal es multitudinaria; los marchistas toman simbólicamente el Comité Cívico y luego se dirigen a las Oficinas del consorcio "Aguas del Tunari". Las Federaciones de Cocaleros del Trópico deciden unirse al movimiento de la Coordinadora y bloquean la carretera Cochabamba–Santa Cruz. El día 6 continúan las movilizaciones y se inicia el diálogo entre el gobierno y la Coordinadora en las instalaciones de la Prefectura, irónicamente en el mismo salón donde meses atrás se había firmado el contrato con "Aguas del Tunari".

El alcalde municipal, el presidente del Comité Cívico, diputados y miembros del concejo municipal representantes de la empresa privada y de la Coordinadora comienzan a dialogar pero en horas de la noche los representantes de la Coordinadora son detenidos por la policía. El día 7 de abril se refuerzan las medidas de presión con marchas y bloqueos que exigen el cumplimiento de las demandas. En horas de la tarde el prefecto anuncia la rescisión del contrato con "Aguas del Tunari". Horas después, en plenos festejos callejeros y la celebración de una misa de reconciliación, el gobierno desmiente la versión prefectural, al tiempo que decreta un estado de sitio y la detención de los dirigentes regionales.

El quinto día, 8 de abril, oficialmente vigente el estado de sitio, se registra la jornada más violenta del conflicto. Fuerzas militares intervienen y acallan radioemisoras y canales de televisión; los periodistas se declaran en estado de emergencia, en tanto que los bloqueos se multiplican y la lucha callejera entre los manifestantes y la policía deja un saldo de un muerto, 28 heridos, muchos de bala, y 17 confinados. El prefecto anuncia públicamente su renuncia tras ser desautorizado por el gobierno a anular el cuestionado contrato y ser calificado de "mentiroso" por la población.

El 9 de abril, la jornada es tensa e incierta. El gobierno insiste en una franca defensa de la legalidad para el restablecimiento del diálogo mientras que el pueblo entierra a la víctima del enfrentamiento. Por la tarde, el consorcio "Aguas del Tunari" anuncia su retiro de Cochabamba, en tanto que el superintendente informa de la rescisión del contrato, y el viceministro Orías llega a un acuerdo con la Coordinadora. Queda pendiente la negociación y aprobación de la Ley de Aguas.

El 10 de abril la última marcha de protesta recorre Cochabamba. Los dirigentes de la Coordinadora y representantes de las instituciones locales logran la firma de un acuerdo por el cual el gobierno ratifica la rescisión del contrato con "Aguas del Tunari" y se compromete a modificar la Ley 2029 de Saneamiento Básico, Agua Potable y Alcantarillado. El 11 de abril el presidente Banzer promulga la nueva Ley 2026 que pone fin a la "Guerra del Agua" después de tres duras batallas en las que los principales actores fueron, antes que las instituciones regionales, las organizaciones populares.

En este contexto, se puede concluir que la lógica discrecional e impositiva de la toma de decisiones del gobierno y de los actores institucionalizados del sistema político —en las funciones de emisores de las políticas públicas y del manejo de conflictos— expresa la concepción estrecha de entender la práctica institucional y el ejercicio de la conducción política. En efecto, reduce el proceso de decisiones y del diseño de las mediaciones institucionales y las políticas públicas a acciones instrumentales que anulan la posibilidad de su apertura a otras instancias no convencionales como es la participación ciudadana, o a escenarios de contingencia devenidas del encuentro o desencuentro con la sociedad civil que proponen su reforma y reinvención.

En la práctica política de los actores del gobierno, el último y único recurso para forzar la aceptación social de las políticas y decisiones públicas es el apego a la legalidad de las decisiones reconocidas con anticipación y sustentadas desde la formalidad del sistema político. De esta manera se reduce el conflicto a la interacción de actores convencionales reconocidos y a la emisión de un conjunto de arreglos institucionales de carácter procedimental. Se excluye, así, la posibilidad de insertar las demandas y las reacciones que no se inscriben dentro de una perspectiva legal e impositiva de decisiones.

El resultado es la supresión del conflicto y de la contingencia por medios violentos, puesto que mediante la fuerza se impone un estilo de ejecución y de acción política que reduce la política a su función de victoria de una intencionalidad vía el disciplinamiento de los que disienten. De acuerdo a esta lógica de la política, por medio de la acción violenta de anulación del disenso, primero como apelación discursiva del orden y el mandato legal y, segundo, como utilización de la fuerza represiva de la legalidad del Estado de Derecho, los actores formales pretenden lograr la obediencia y quietud de lo social.

La política, por lo tanto, según lo expresa el manejo del conflicto, se sintetiza y simplifica para los actores institucionalizados en ganar batallas a partir de la anulación de los otros: "los enemigos". La política se simplifica en un conflicto bélico en el cual las decisiones de los actores autorizados deben imponerse frente a cualquier disenso o iniciativa contraria. La apelación al orden institucional, al "imperio de la Ley", en este marco, se convierte en disciplinamiento de lo social a través de los recursos legales y administrativos de las instituciones, antes que en un marco procedimental para conseguir acuerdos y redes vinculantes entre las intencionalidades políticas y la sociedad civil.

Frente a la reducción y simplificación de la política por los políticos profesionales durante el conflicto de abril —y posiblemente en cualquier escenario de manejo conflictos— la sociedad civil emerge como expresión plural de construcción de representaciones colectivas en función a temas y sectores que amplían y desbloquean los espacios de acción y ejercicio político-institucional.

Es la sociedad civil la que desnuda la crisis de la política al exigir reconocimiento de sus derechos, la defensa de sus intereses colectivos, la consecución de sus demandas, el uso del espacio público y de los mecanismos procedimentales de la democracia como dispositivo simbólico. Crisis del monopolio y hegemonía de grupos de poder que deja entrever el déficit de la noción de lo político que se expresa en el diseño instrumental de las instituciones, los estilos impositivos para aplicar las disposiciones legales, la segmentación arbitraria de los actores, la separación tajante del campo de la política con el social, y la simplificación de la acción política a un mero instrumento de imposición fáctica de orden a través de recursos y artificios convencionales.

# 3. Discurso y cultura política en la "Guerra del Agua"

La "Guerra del Agua" configura un escenario de conflicto y enfrentamiento entre la sociedad civil, sus organizaciones y el gobierno, en el que las posiciones discursivas evidencian los intereses políticos, las actitudes y comportamientos que explican las formas y estilos de hacer política. Revela la formación y la pervivencia de una cultura política que evita utilizar la política como mecanismo para resolver conflictos y tiende a prácticas clientelares, patrimoniales y autoritarias, al tiempo que reclama y exige el tratamiento y la discusión de las políticas públicas en el espacio público cuando pone en vilo continuamente las decisiones estatales. Precisamente, aquí se presenta el estudio de los actores políticos, institucionales y sociales desde el análisis del discurso y la cultura política en el conflicto del agua.

## 1. Apelaciones formales para disciplinar la sociedad

Además de principales protagonistas de las decisiones públicas, los actores formales o institucionales que participan en el conflicto despliegan un conjunto de discursos y prácticas en el transcurso de la crisis que explica las particulares nociones y recursos de apelación política en el manejo y la resolución de los conflictos.

### 1.1. Decisionismo del mandato gubernamental

El gobierno nacional, como actor principal del conflicto, está representado por el presidente y vicepresidente de la República y los ministros, quienes, de acuerdo al papel que desempeñan en los acontecimientos, pueden ser clasificados en dos grupos: i) Los responsables del diseño y de las negociaciones de la concesión de SEMAPA-Misicuni (los ministros de Comercio Exterior e Inversión, Vivienda y Saneamiento Básico y, el superintendente de Aguas) y; ii) Los ejecutores del cumplimiento de las disposiciones legales que sustentan los procesos de diseño y de negociación, el ministerio de Gobierno. Alrededor de ellos, de acuerdo al desarrollo de la coyuntura, se suman las diferentes reparticiones del gobierno.

El gobierno nacional, responsable de emitir decisiones, normar y definir políticas públicas, impulsa el proceso de concesión SEMAPA-Misicuni: firma el contrato con la empresa "Aguas del Tunari", participa en las negociaciones con las instituciones cívicas y organizaciones sociales regionales, asume la representación del consorcio en todo el proceso de negociación, suscribe los convenios para salir del conflicto y dirige la represión contra las protestas y movilizaciones sociales. Asimismo, formula e intenta la aplicación de la Ley 2029, y participa de la comisión de revisión de los artículos de la Ley. Como se puede advertir, la acción del gobierno cambia según el desarrollo de los acontecimientos, aunque mantiene a lo largo de la formulación e implantación de la política concesionaria un discurso de enfrentamiento y anulación del "otro" (la Coordinadora), en una lógica amigo-enemigo.

Desde el inicio del conflicto, el gobierno demuestra una concepción instrumental del ejercicio del poder; monopoliza el proceso de decisión e ignora las críticas que surgen a raíz de la licitación de SEMAPA y Misicuni. En un primer momento, su discurso se alimenta de la fuerza y compromiso político de la coalición gobernante y el apoyo de las instituciones regionales, y está orientado a agilizar el proceso de concesión y a convencer a la población de que éste constituye el único mecanismo que hará realidad el anhelo de Misicuni.

El CODAEP cuestiona el proceso para flexibilizar la concesión SEMAPA-Misicuni que el gobierno emprende para atraer a los empresarios y asegurarles tasas de retorno atractivas, y se opone al incremento de tarifas del servicio de agua, pero el gobierno ignora las críticas y

posiciones antagónicas a sus acciones, y califica el movimiento de político y personal, contrario a las necesidades de la región.

> "Estos comentarios de que el aumento es del 100 por ciento, de que el Comité de Defensa de Cochabamba sostiene, es politiquería, po-li-ti-que-ría (...)" (Ministro de Comercio Exterior, Carlos Saavedra Bruno, LT. 23/07/99).

> "Todo el movimiento impulsado por el Comité de Defensa del Agua y la Economía Popular es mera politiquería; sus protestas son demagógicas, tendenciosas y sus argumentos imprecisos y sin respaldo (...)" (Viceministro de Comercio Exterior, LT. 23/07/99).

El presidente de la República en persona presenta el decreto supremo destinado a garantizar la concesión de SEMAPA-Misicuni a las autoridades regionales, aún preocupadas por el incremento tarifario que supone su aplicación.

> "Pido comprensión a los cochabambinos y su ayuda para garantizar la ejecución del Proyecto Misicuni. Es falso que los incrementos de tarifas serán indiscriminados, todo se realizará transparentemente y bajo normas de categorización de consumo; de manera que los que consumen menos paguen menos" (Hugo Banzer, en Oporto, 1999:33).

Persuadidas las autoridades regionales, el presidente consigue que el Parlamento apruebe la Ley 2029 de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario que legaliza el proceso de adjudicación y crea un marco que respalda su accionar, demostrando una concepción instrumental de apego a la norma y a la legalidad. Con ese fin, el gobierno emite un discurso chantajista sobre la pérdida de recursos económicos y financieros de la cooperación internacional, y evita el debate legislativo en detalle del contenido y las implicaciones de la ley, como lo dice un titular de la prensa regional:

> "El gobierno presiona a los parlamentarios. Bolivia perderá 80 millones de dólares si no se aprueba la Ley de Aguas, de acuerdo a la información del presidente de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la Cámara de diputados, Edgar Zegarra" (LT. 6/10/99).

La Ley 2029 cuesta al gobierno censuras y la oposición de FEDECOR que se había unido al CODAEP para crear la Coordinadora del Agua y la Vida y, con eso, lograr un "bloque" de oposición más compacto en contra del contrato de concesión y los artículos de la Ley que afectan los intereses de los campesinos y regantes. El gobierno defiende la Ley como un instrumento que regula la adecuada prestación de los servicios:

> "Esta ley será muy beneficiosa para el país. Se crearán superintendencias de Saneamiento Básico para cada diez mil habitantes, y los municipios serán los que controlen el agua por medio de oficinas de tarifas. Además, el anteproyecto de la Ley de Aguas está listo, la nueva Ley garantiza que toda fuente de agua será del Estado y su uso será fiscalizado. Para el uso se solicitará la concesión y se pagarán patentes, se creará un consejo consultivo para normar y controlar a los campesinos; sin embargo, ellos no perderán su derecho de usar el agua, más al contrario se establecerán 5 cuencas para planificar su uso según el potencial de cada región" (Ministro de Vivienda y Saneamiento Básico, Rubén Poma, en ED. 7/09/99).

> "La Ley de Saneamiento Básico, Agua y Alcantarillado no trata del uso del agua; sin embargo, no debe olvidarse que el agua es propiedad del Estado y sólo él podrá fijar la mejor manera de administrar este recurso. Aguas del Tunari sólo cobrará por el servicio de agua potable y alcantarillado que presta. Se instalarán medidores en pozos privados para estimar el caudal que descarga ese pozo al alcantarillado, no para cobrar por el agua. La Ley crea la superintendencia de Saneamiento Básico para regular la adecuada prestación del servicio y no para otorgar privilegios a la concesión. Por lo tanto, no es discriminatoria; además, las zonas marginadas serán beneficiadas con licencias de consumo sin costo alguno" (Superintendente de Aguas, Luis Uzín, en O. 5/09/99).

Pese a estas explicaciones, el rechazo del movimiento campesino, regantes y cooperativas de agua es contundente en contra de los artículos de la Ley que otorgan a la empresa concesionaria la facultad de controlar el uso de sus fuentes de agua. El movimiento social que rechaza el incremento tarifario —fortalecido con las organizaciones campesinas— logra, a su vez, activar una cadena de medidas de presión, bloqueos, marchas, cabildos etc., que el gobierno subestima de manera errónea.

Una vez que se formula todo el marco legal e inician las negociaciones con la empresa concesionaria, el gobierno respalda al consorcio "Aguas del Tunari", a través de la superintendencia, con su anuncio de incrementar las tarifas del agua e imponer una estructura tarifaria sin la participación de las organizaciones sociales. Argumenta que esta medida asegurará la puesta en marcha del proyecto Misicuni, el cual necesita, a su juicio, una medida solidaria e imprescindible de ser implementada como el "tarifazo".

> "Aguas del Tunari explicó claramente toda la política de dotación, (...) ésta se constituye en un esfuerzo común para vivir mejor, (...) se aplicarán las nuevas tarifas (...) es imprescindible esta subida pues sin ella Misicuni no será una realidad.""El tarifazo no se revisará, será aplicado a partir del mes de diciembre" (...) "este no es un tarifazo sino un aumento solidario" pues permitirá que el servicio "llegue a las zonas más deprimidas." (LT., P. y O. 10/12/99; declaraciones del ministro de Comercio Exterior, y del superintendente).

Estas decisiones generan un cuestionamiento regional. La reacción del Comité Cívico de Cochabamba y de la Coordinadora es simultánea. El gobierno reconoce la demanda del Comité Cívico y accede a negociar una nueva estructura tarifaria, pero ignora, una vez más, a la Coordinadora como actor legítimo al considerarla un movimiento aislado y sin representación alguna.

En general, en los meses de mayor movilización y presión social (enero, febrero y abril), ante la demanda de revisión del contrato por el Comité Cívico y de anulación y modificación de la Ley por la Coordinadora, el gobierno asume una posición intransigente y autoritaria que se basa en una concepción legalista de apego a la normatividad para el manejo y reducción del conflicto, el amedrentamiento a la población por medio del discurso genérico de respeto a la Ley, así como la utilización de la fuerza y la represión policial.

> "Existen muy pocas posibilidades de revisar el contrato, ya que fue extensamente revisado, y fue lo mejor que se obtuvo en el proceso de negociación. Lamento mucho el paro anunciado, pero es claro que se trata de un movimiento político en pro de intereses particulares". "Las medidas que se llevan a cabo en contra de la Ley de Agua Potable y del incremento tarifario son estrategias políticas; por lo tanto se harán respetar las leyes y se asegurará el libre tránsito,

> pues en democracia no están permitidas estas cosas (...) El Gobierno no encuentra ningún impedimento en el contrato para que no se lo haga efectivo. (...) Por tanto, no descarta la intervención militar para limpiar las carreteras de los bloqueos, pues todas estas medidas tienen un contenido político, nada se hace por inercia propia, siempre tienen un contenido político y económico, pese a todo no hemos perdido el control ni del país ni de Cochabamba, pues éste es sólo un problema coyuntural" (declaraciones de los ministros de Comercio Exterior y de Gobierno; LT., P. y O. 10 de enero de 2000).

Con esta postura de sujeción al mandato institucional y la anulación de la Coordinadora como interlocutora válida, el gobierno confirma su posición de ser el único actor responsable e instancia legítima de las decisiones públicas y conducción política con lo que restringe el ejercicio de la autoridad política al cumplimiento impositivo de sus resoluciones.

Esta convicción se exhibe en la amenaza pública, en pleno proceso de maduración de la crisis y del conflicto, en febrero de 1999, del ministro de Gobierno, Walter Guiteras, de sacar al ejército y a la policía a las calles para evitar las protestas de la ciudadanía que quiere "tomar pacífica y simbólicamente la ciudad de Cochabamba".

> "Quiero decirles con la mayor seriedad y responsabilidad, que el gobierno hará respetar el principio de autoridad, por lo que los efectivos policiales y militares no permitirán la toma de la ciudad, mucho menos marchas o bloqueos. Para evitar excesos es que he decidido quedarme en Cochabamba, hasta que pase la amenaza de convulsionar Cochabamba" (Ministro de Gobierno, UH. 4/02/00).

La ostentación de la fuerza policial y represiva del Estado para amedrentar a la ciudadanía se refleja en el arribo de efectivos del orden a la ciudad de Cochabamba como lo anota un reporte periodístico: "22 estruendosas motocicletas (...) con uniformes camuflados, armados hasta los dientes con escopetas y lanza granadas, además de trozos de manguera, los policías (...) tomaron las calles de Cochabamba, y patrullaron todo el día" (O. 4/02/00).

El despliegue de las fuerzas policiales y del ejército, instruido por el presidente de la República para evitar las manifestaciones sociales, se justifica con el argumento de la seguridad.

> "No es un estado de sitio, no hay un estado de excepción, es sólo una cooperación para la seguridad interna del país (...) Cochabamba debería ser la más agradecida (porque) necesitamos garantizar la seguridad de la ciudadanía" (Ministro de Gobierno, LR. 4/02/00).

A lo largo del proceso, el gobierno asume una actitud represiva que apela al mecanismo legal para resolver el conflicto, aplica la fuerza policial y condiciona la negociación al cese de las medidas de presión ejercidas por la Coordinadora. En el conflicto de febrero, el segundo día de represión policial de las manifestaciones de la ciudadanía aún mantiene su posición autoritaria al amparo del ordenamiento legal y el mandato institucional de autoridad política y administrativa de Estado:

> "Vamos a hacer cumplir la Ley. Yo me normo por la Ley, y si enmarcado dentro de la Ley voy a hacer detenciones, estoy protegido por la Ley" (Ministro de Gobierno, P. 5/04/00).

A pesar de todo, acechado por las constantes movilizaciones y los días de violencia que se viven, cede y negocia con las instancias que reconoce como representativas de la región, el Comité Cívico, y firma acuerdos, que incumplirá, en los que se compromete a iniciar la revisión de la Ley 2029 y del contrato de concesión. Sin embargo, rechaza rotundamente la exigencia de la Coordinadora que pide su anulación. La represión violenta contra el movimiento social se profundiza, el gobierno ejerce una política de disciplinamiento en contra de las exigencias de la Coordinadora.

En suma, si bien desde el gobierno se interpela el respeto de los derechos que se debe garantizar en un sistema democrático, no se reconoce la posibilidad de su validación en el espacio publico, esto es mediante el consentimiento y deliberación pública por parte de la población y/o actores sociales de las decisiones de las autoridades y del conjunto de arreglos institucionales del sistema político. El marco de legitimidad de las decisiones se encierra únicamente en los recursos y mecanismos de apoyos legitimadores de los procesos de decisión como son el respaldo político de la coalición gobernante y de la autoridad fáctica de los actores "legalmente reconocidos" por el ordenamiento jurídico institucional: el Parlamento, la Superintendencia, la Prefectura, el Gobierno Municipal, el Comité Cívico, etc.

> “En la negociación no se aceptará el pedido de realizar marchas de ninguna especie. Nuestro deber es garantizar el libre tránsito.” “Lo que se ha señalado es que en democracia existe la libertad de expresión. Pero no existe la libertad de coartar el derecho de otras personas a través de constantes bloqueos de caminos y carreteras, ya que se perjudican a millones de bolivianos que quieren ir a trabajar” (declaraciones de ministros de Estado y del vicepresidente de la República, Jorge Quiroga en LT., P. y O. febrero y abril de 2000).

En marzo se observa claramente que el gobierno desconoce a la Coordinadora, pues negocia un convenio tarifario con el Comité Cívico[1] que el movimiento social desconoce en una consulta popular que radicaliza la exigencia de rescindir el contrato de concesión.

Durante esta etapa, el gobierno lanza una campaña destinada a desprestigiar al movimiento social con comunicados que denuncian las pérdidas económicas que suponen los paros y bloqueos, la poca confiabilidad de la consulta popular y la pérdida de la credibilidad del país a nivel internacional si se produce el alejamiento de “Aguas del Tunari”.

> “CONOZCA LA VERDAD... ESTA ES LA ILÓGICA PROPUESTA DE LA COORDINADORA DEL AGUA: 1) Pretende anular el Contrato con Aguas del Tunari. 2) El usuario aparte de pagar la tarifa normal aportaría 16 $us por mes por un período de 5 años. 3) Con ello pretende juntar 43 millones de $us en 5 años, dinero “administrado” por la Coordinadora. 4) Luego se buscará financiamiento del saldo del dinero para iniciar la 1ra. Fase del Proyecto Múltiple Misicuni (aproximadamente 152 millones de $us). 5) Si consigue el crédito cada usuario pagará vía incremento tarifario 25,33 $us por concepto de intereses del préstamo, adicional al pago de la tarifa del consumo de agua. Esta es la verdad si la Coordinadora gana, las obras de Misicuni recién se iniciarán en 5 años. ¡Cochabambino no te dejes engañar!” (Comunicado del Gobierno, publicado en LT. 26 de marzo del 2000”).

> “Los resultados de esa consulta popular no tienen ninguna validez, esperamos que el día 29 de marzo el Gobierno conozca el documento con la disminución de tarifas y algunos cambios en la Ley 2029” “La consulta fue “ilegal”,

[1] “El Gobierno y el Comité Cívico firmaron un acuerdo para el incremento tarifario en forma escalonada desde septiembre de 2000” (LT. 15 marzo 2000).

> "dirigida" pues no hay garantía de que se haya procedido con una metodología correcta y confiable" (Superintendente, O. 28 de marzo del 2000).

> "Exhortamos a la población a no recurrir a medidas de presión, pues las mismas afectan la imagen regional y ahuyentan las inversiones, y se alejan las soluciones concretas cuando existen avances importantes en las negociaciones" (Superintendente, LT. 4 abril del 2000).

> "Cochabamba pierde 4 millones de dólares día a causa de la posición intransigente de la Coordinadora" (Ministro de Comercio Exterior, UH. 5 abril 2000).

Con estas declaraciones, se pretende anular la participación de la sociedad civil en los procesos decisorios; primero, desprestigiando a la Coordinadora; segundo, a través del chantaje político-institucional del daño a los intereses colectivos y del Estado, y, tercero, mediante la exclusión de los afectados y/o beneficiarios de los procesos de negociación para modificar la estructura tarifaria y de la Ley 2029.

En abril se viven los momentos más violentos del conflicto. Hasta el último momento de la crisis, el gobierno desconoce la capacidad de convocatoria y representatividad de la Coordinadora. Su actitud autoritaria y represiva alcanza su máxima manifestación con la declaratoria de un Estado de Sitio.

> "El Gobierno ratifica el Estado de Sitio como resultado de una sesión en el parlamento. Se movilizaron a los efectivos militares para cumplir el mandato de estado de excepción. Así mismo, se ha conformado una comisión para analizar la situación con Aguas del Tunari, pero en ésta no podrá participar la Coordinadora, debido a su posición intransigente" (Ministro de Informaciones, LT. 8/04/00).

Esta medida desencadena mayor presión de la Coordinadora con movilizaciones y choques violentos con la policía, lo cual obliga al gobierno, previa mediación de la Iglesia y el Defensor del Pueblo, a negociar y a reconocer al movimiento social como interlocutor válido ya que las instancias tradicionales, como el Comité Cívico, son rebasadas y desconocidas por la población.

Un día antes del paro convocado por la Coordinadora para el 3 de abril, Luis Uzín, superintendente de Saneamiento Básico, advierte:

"(…)si se rompe el contrato de concesión con Aguas del Tunari, sería prácticamente imposible lograr la presencia de otra empresa internacional, ya que se habrá creado una imagen pésima para el país" (LT. 4/04/00).

Por su parte, el ministro de Comercio Exterior, Carlos Saavedra, dice:

"Es hora de que la población cochabambina reaccione, porque no puede ser que un puñado de hombres crea que tenga la representatividad departamental, sembrando temor, trasladando a los campesinos del Chapare a la ciudad, sin que estén preocupados por el tema del agua" (ED. 5/04/00).

Los días principales del conflicto, entre el 4 y 10 de abril, el gobierno persiste en su posición intransigente de no dar marcha atrás en las decisiones que cuestiona la sociedad civil, eventualmente representada en la Coordinadora. En una suerte de ultimátum afirma:

"Ha llegado la hora de que los cochabambinos decidan: o se toma el camino de la solución, o se sigue a la Coordinadora, que no tiene soluciones" (Superintendente Luis Uzín, LT. 6/04/00).

Con la represión como mecanismo para anular a los interlocutores de la Coordinadora, el gobierno postula el ejercicio de la autoridad política sustentada en la facticidad de la legalidad y la legitimidad institucional. Restringe, de ese modo, los escenarios de concertación y apertura de los procesos decisorios a un reducido marco de imposición de la norma por su mero efecto. La lógica de la política se simplifica a un enfrentamiento que busca la derrota total del adversario y, por ende, su disciplinamiento como posibilidad de victoria de una intencionalidad o decisión.

Finalmente, el conflicto se soluciona con negociación forzada, bajo la dinámica de la imposición, como en un proceso de guerra donde el ganador impone sus demandas al perdedor, en este caso al gobierno nacional, que se ve en la difícil tarea de enfrentar la rescisión del contrato y negociar una indemnización. Sin embargo, el discurso decisionista del gobierno, que aún apela al mandato institucional, considera que la resolución del conflicto no es un triunfo ni una derrota del cual se siente responsable, sino, más bien, es un retroceso que tendrá serias consecuencias para la seguridad jurídica del país.

> "Lo sucedido es un retroceso y no un triunfo, pues Cochabamba no podrá solucionar su problema de escasez de agua, así, no pueden celebrar por el agua que no tendrá Cochabamba. Solucionar el problema contractual con Aguas del Tunari tomará varios meses y a raíz de esto, por lo menos en cinco años, no habrá nada en el tema del agua para Cochabamba" (Declaraciones del ministro de Comercio Exterior, LT. 11/04/00).

De este modo, el estilo de gobernar se caracteriza por su apego irrestricto a la Ley como el único instrumento y recurso discursivo de validez absoluta para cerrar, delimitar y establecer la discusión de cualquier tema o asunto referido al problema. La acción bélica, por lo tanto, como medio que busca la anulación del disidente, constituye el mecanismo privilegiado para evitar el conflicto y el enfrentamiento político y social en la deliberación pública. Por último, los intentos de disciplinamiento vertical y autoritario mediante la represión a la sociedad civil tienen como finalidad imponer la obediencia de las decisiones que pretenden respaldar la concesión.

### 1.2. La prefectura entre la obediencia y autonomía política

La actuación de la prefectura del departamento en el conflicto tiene como principal protagonista a su máxima autoridad, el prefecto, ante el papel pasivo y distante del Consejo Departamental frente a los acontecimientos[2], y se caracteriza, en todo momento, por una dualidad institucional y personal que lo acorrala entre su obligación de cumplir el mandato presidencial y su voluntad de ponerse al lado de la región para evitar la violencia y la represión.

La actuación del prefecto es limitada en el proceso de formulación de la política de agua para Cochabamba, pero sirve para legitimar la concesión del agua cuando participa en la Comisión Negociadora con "Aguas del Tunari". La prefectura se utiliza, también, como escenario institucional para garantizar la legalidad de la concesión, ya que el contrato se firma en sus instalaciones. El prefecto asume un papel pasivo,

[2] "La posición del Consejo es que está en contra del tarifazo" sostuvo Hilda Vocal, Consejera Departamental por la Provincia Germán Jordán en O. 12/1/99. A pesar de ello, su actuación no tuvo trascendencia significativa en el desenvolvimiento del conflicto.

sometido a presiones, colocado en la encrucijada de hacer cumplir la línea gubernamental o de respetar los intereses ciudadanos, aspecto que finalmente determinará su posición personal contra la institucionalidad gubernamental. El discurso de esta autoridad es conciliador.

> "Sólo resta esperar que la empresa se constituya durante esta semana legalmente, para luego proceder a la firma del contrato. Sabemos que existe mucha gente que se opone a este contrato, pero yo estoy dispuesto a conversar con todos los que no entiendan cómo se está llevando a cabo el proceso y poderles así explicar el asunto y absolver sus dudas" (Prefecto del Departamento, Hugo Galindo, UH. 22/08/99).

Una vez iniciadas las protestas y medidas de presión del movimiento social, el prefecto se limita a cumplir el mandato gubernamental de garantizar el orden y la legalidad pese a sus inconsistencias, tal como lo señala en una entrevista:

> "El Gobierno me aseguraba que las tarifas subirían muy poco y que no había por qué preocuparse (...) Sin embargo, posteriormente me di cuenta de lo falsa que era esa afirmación pues yo vi cómo subieron las tarifas, y muchas en un 100 a 200 por ciento" (Entrevista a Hugo Galindo. 15/04/02).

Su preocupación ante las medidas de represión en las movilizaciones es evidente. A lo largo de los dos primeros enfrentamientos entre el gobierno y la Coordinadora (enero y febrero) insiste en llamar a la paz y la tranquilidad.

> "Lamento las medidas adoptadas por la Coordinadora, el paro no era justificado, pues hubo una propuesta clara del Gobierno durante la negociación, para revisar el subsidio para las tarifas" (Hugo Galindo, LT. 11/01/99).

> "Se ha conversado con la empresa y se ha determinado la creación de una oficina de defensa del consumidor en las oficinas de Aguas del Tunari, para que la gente efectúe sus reclamos" (Hugo Galindo, O. 24 enero de 1999).

En un intento de frenar la violencia, el prefecto se reune con los mediadores, el Defensor del Pueblo y la Iglesia, para iniciar un diálogo

entre el gobierno nacional y los representantes de la Coordinadora, aunque también actúa de acuerdo a la predisposición y condicionamientos del gobierno al pedir a la población —conjuntamente con el presidente del Comité Cívico y el superintendente—, suspender las medidas de presión, y en tanto primera autoridad y comandante general del departamento, acatar las órdenes del ministro de Gobierno y del viceministro de Régimen Interior quienes personalmente dirigen a las fuerzas policiales y militares.

> "Pido a la Coordinadora 'reflexionar' y dar prioridad al diálogo y a la concertación" (Hugo Galindo LT. 30/03/00).

> "Pido a la población, no recurrir a medidas violentas porque afectan a la imagen regional, ahuyentan las inversiones y se alejan las soluciones concretas cuando existen avances importantes en las negociaciones." (Hugo Galindo, LT. 4 de abril del 2000),

Durante los días de abril, el prefecto alerta acerca la posibilidad de un Estado de Sitio decretado por el gobierno si el problema persiste, y amenaza con la ley para sancionar los delitos de sedición si las presiones ciudadanas continúan. Esta actitud demuestra que, al igual que el gobierno nacional, la Prefectura maneja una concepción legalista de la resolución de los conflictos, puesto que se apega sólo a la normatividad vigente y repite el discurso gubernamental de que las acciones de la Coordinadora son sediciosas. Pese a ello, el prefecto reconoce la necesidad de mayor flexibilización en el manejo del conflicto y de un escenario de concertación y diálogo en lugar de posturas represivas e impositivas, y expresa de manera constante su buena voluntad personal, en contradicción con el rol institucional que le corresponde cumplir en ese momento.

> "El Gobierno no tomará ninguna medida de represalia por los hechos ocurridos, (refiriéndose a la toma del Comité Cívico y las oficinas del Aguas del Tunari), porque en democracia es posible construir una cultura de diálogo y concertación, aunque, sí, debo advertir que existen normas que garantizan la tranquilidad ciudadana y precautelan la propiedad pública y privada. Los actos vandálicos lo único que están ocasionando es afectar la propia imagen de la Coordinadora que sigue incumpliendo su palabra y perjudicando a la región ya que las pérdidas alcanzan diariamente a 6 millones de dólares" (Hugo Galindo. UH. 6/04/00).

Debido a la cercanía de las relaciones de esta autoridad con las instancias de mediación, determina no movilizar las fuerzas del orden en contra del movimiento social siempre y cuando éste sea pacífico. Más aún, junto con la iglesia católica, organiza una reunión de negociación en sus oficinas con los representantes de la Coordinadora, al alcalde y a los mediadores y los invita a reiniciar el diálogo. Sin embargo, cuando la reunión se había iniciado y los invitados esperaban a su anfitrión, el viceministro José Orías llama al prefecto para informarle que el gobierno había declarado ya el Estado de Sitio.

El prefecto se ve obligado a suspender la reunión con argumentos poco creíbles, y a dejar en libertad a los mediadores detenidos en sus propias instalaciones minutos antes por fuerzas policiales y del ejército. Horas más tarde, informado acerca de los violentos enfrentamientos callejeros decide rescindir el contrato de concesión del agua.

> "Como prefecto yo decidí ponerme de lado de mi pueblo, informé al Monseñor que debíamos hacer que Aguas del Tunari se vaya. El Monseñor informó eso a la ciudadanía, pero esa misma noche el Gobierno me desautorizó. Ante esa situación no me quedó otra que presentar mi renuncia, pues el Gobierno ya no confiaba en mí" (Entrevista a Hugo Galindo).

En ningún momento el prefecto puede poner en práctica una decisión autónoma, pues el gobierno cuestiona sus intentos y sus determinaciones propias y ajenas a su rol, lo cual lo obliga, finalmente, a renunciar. Es reemplazado inmediatamente.

> "Comuniqué al Arzobispo mi decisión de que Aguas del Tunari se aleje de Cochabamba, movido por un sentimiento totalmente humano que está por encima de todo interés político. Confiamos en que nuestro llamado sea escuchado y también en que la Coordinadora tenga cordura y se evite más derrame de sangre en el departamento. Admito haberme apresurado a informar a la ciudadanía sobre la presunta anulación del contrato. Sin embargo, esta acción respondió al sentimiento que tengo por mi pueblo" (Hugo Galindo LR. 8/04/00).

La dualidad de la función del prefecto en el conflicto, como representante político del gobierno nacional y autoridad de la región, se manifiesta en dos lógicas encontradas y diferentes: una, impositiva, discrecional

y decisionista, y, otra, demandante de la apertura de un espacio de diálogo, de resolución pacífica y concertada de las decisiones. Así, el prefecto termina su gestión como un ciudadano presionado por la sociedad civil y las manifestaciones sociales y un actor que pretendió detener el enfrentamiento con posturas pacificadoras como la rescisión del contrato con "Aguas del Tunari".

> "Antes de derramar sangre cochabambina prefiero romper el contrato con Aguas del Tunari" manifestó el prefecto Hugo Galindo, el 7 de abril, al Arzobispo, Tito Solari. (O. 8/04/00).

La participación del prefecto durante la "Guerra del Agua" exhibe la debilidad institucional de la Prefectura para manejar y resolver los conflictos sociales, y la dualidad de obedecer el mandato presidencial o defender los intereses regionales. Asimismo, manifiesta las dificultades en el diseño de la descentralización administrativa. La Prefectura todavía no ha logrado constituirse en una institución regional autónoma con capacidad de decisión para enfrentar y solucionar problemas sociales. Por el contrario, reproduce el centralismo estatal subordinado al decisionismo presidencial.

A siete años de vigencia de la Ley de Descentralización Administrativa, la hibridez de la Prefectura que busca conciliar la gestión del desarrollo con la función policial constituye un obstáculo para su consolidación. Los acontecimientos de abril rebasan a la institución prefectural convirtiéndola en un apéndice del gobierno, sin capacidad de decisión propia.

### 1.3. Pragmatismo con dobleces en el gobierno municipal

La participación del gobierno municipal en los conflictos del agua se personaliza en el alcalde y jefe de la Nueva Fuerza Republicana (NFR), Manfred Reyes Villa, frente a un débil desempeño del Concejo Municipal. La actuación del alcalde se caracteriza por su pragmatismo político que se expresa en una posición y un discurso oficialista y, posteriormente, opositor al gobierno, lo que le permite acomodarse a las diferentes coyunturas del conflicto.

En un primer momento, el alcalde muestra un claro interés por respaldar el proceso de concesión de SEMAPA-Misicuni, como lo prueba su participación directa, como miembro de la coalición de gobierno, en el proceso de negociación y, además, su autorización a "Aguas del Tunari" para que forme parte de SEMAPA. Respecto a la negociación entre el gobierno y "Aguas de Tunari", manifesta:

> "Es un buen acuerdo que permitirá solucionar el problema álgido. El proyecto se adecúa a nuestras necesidades y si falta traerán más agua" (O. 14/08/99).

Sin embargo, ante la decisión del gobierno de mantener el tarifazo, y los cuestionamientos al contrato, el rechazo al incremento de tarifas que se agudizan en la opinión pública, y, además, el inicio de la campaña electoral municipal de octubre de 1999, el alcalde comienza a modificar su discurso y su posición para acercarse a las críticas del CODAEP.

> "Si es necesario, levantaré al pueblo para evitar el tarifazo" (Manfred Reyes a LR. 11/10/99).

La negativa del alcalde, reelecto en las elecciones municipales, a apoyar el incremento de tarifas es ampliamente cuestionada por el gobierno nacional, en tanto que la Coordinadora le censura su participación en las negociaciones del contrato con "Aguas del Tunari". En un intento de justificar su actuación, Reyes Villa decide abandonar la coalición de gobierno y explicar a la ciudadanía que había sido forzado a firmar el contrato de concesión.

> "Al momento de la firma confié de buena fe en el gobierno, y pudo más el anhelo por hacer realidad el Proyecto Misicuni. Todos fuimos engañados" (Manfred Reyes Villa, LR. 13/01/00).

> "(...) ADN actualmente pierde la legitimidad, pues sin el apoyo de mi partido carecerá de fuerza. Sin embargo, yo prefiero estar con mi pueblo" (Manfred Reyes Villa, UH. 4 febrero del 2000).

> "Me declaro inocente por la firma del contrato, que no conocía. Pero quiero que quede claro que yo no incité a la violencia. El gobierno ha iniciado una campaña

> de desprestigio contra mi persona, haciendo circular un documento con la elevación de las tarifas que lleva mi firma" (Manfred Reyes Villa, LR. 6/02/00).

Durante los dos primeros enfrentamientos, enero y febrero, Reyes Villa recure a un discurso justificativo y de defensa de su imagen ante las acusaciones del gobierno nacional y de la Coordinadora, la cual acusa, en diferentes movilizaciones, al gobierno municipal y a su alcalde de traidores de la región. Durante el mes de mayor enfrentamiento, abril, asume una postura pasiva y al margen del conflicto, situación que denuncia y critica la Coordinadora. Ante los ataques a su inmovilismo y poca sensibilidad frente a los violentos enfrentamientos, presionado por el conflicto, apela a un discurso conciliador y de unidad.

> "La división está debilitando a Cochabamba, y puede que ese problema sea aprovechado por el gobierno para cumplir sus objetivos. Todas las instancias de representación tienen que actuar juntas, debemos actuar con cuidado para establecer metas y lograrlas. Pues Cochabamba no es una isla, ya que formamos parte de un todo" (Manfred Reyes Villa, P. 6/04/00).

En ese afán conciliador acepta la invitación del prefecto y de la iglesia católica para asistir a una reunión destinada a iniciar las negociaciones con la Coordinadora. En el llamado "corralito" del 7 de abril, en el que se detienen a los dirigentes del Coordinadora, el alcalde se declara preso en solidaridad con los detenidos y se constituye en garante de su libertad. Pero si bien participa en este suceso, no es protagonista de la resolución del conflicto, y se mantiene al margen, desde donde plantea alternativas para una posible subvención de la deuda de SEMAPA.

En esta última etapa, actúa al margen de los enfrentamientos y evita opinar a favor o en contra del problema para no comprometer ni afectar su imagen. Su posición es neutral en los últimos días del conflicto.

El pragmatismo político del alcalde de un doble discurso, oficialista y opositor en diferentes momentos del conflicto, le permite salir hábilmente del atolladero sin dañar su imagen para continuar con su carrera política y aspiración presidencial.

### 1.4. Invisible y anónima brigada parlamentaria

El débil protagonismo de la brigada parlamentaria de Cochabamba en el escenario político regional durante el conflicto del agua se caracteriza por una frágil participación y fragmentación interna. En realidad, la brigada se ve obligada a intervenir y tomar una posición por la presión social y la violencia de los sucesos. El incipiente rol que juega como instancia de representación y participación en los problemas de la región es admitido por uno de sus miembros:

> "La brigada debería ser el camino transmisor que articule las demandas regionales pero probablemente su accionar ha sido inadecuado y no ha cumplido ese rol" (Entrevista a Carlos Quiroga Blanco, 20/03/02).

El accionar del grupo parlamentario cochabambino durante el problema no tiene una línea homogénea; por el contrario, es dividida y contradictoria por las posiciones divergentes entre oficialistas opositores, y la línea partidaria e interés que defienden los diputados uninominales y plurinominales, lo cual fragmenta y debilita su participación. Se pueden distinguir dos posiciones: los que manejan un discurso más institucional y cercano al gobierno, y los que plantean una posición menos institucionalista y ligada al movimiento social.

> "La Brigada está dividida entre los que apoyan el discurso del Gobierno y los de la oposición que están en contra del tarifazo" (Evo Morales, diputado uninominal, LT. 11/01/99).

> "La Brigada no está de acuerdo con la anulación del contrato y la lucha se centrará en negociar el subsidio para reducir el incremento tarifario" (Néstor Guzmán, Presidente de la Brigada, ED. 18 01/00).

> "La radical determinación de anular el contrato sería la muerte para Misicuni" (Eloy Luján, diputado, ED. 11/01/00).

> "El pueblo dijo no y esto significa que Aguas del Tunari debe irse" (Gonzalo Maldonado, diputado, 28/03/00).

La brigada aparece en la escena del conflicto una vez cuestionada la Ley 2029 que ella misma había aprobado en el Parlamento sin discutirla a profundidad, ni consultarla con los beneficiarios y/o afectados. Interpelados su rol y sus representantes, acechada y con sentido de culpabilidad, la brigada asumió una actitud propositiva, concertadora y propensa a generar espacios de negociación para revisar y modificar la Ley 2029.

En enero de 2000, después de los primeros enfrentamientos entre el gobierno y la Coordinadora, el grupo parlamentario participa de la firma del primer convenio, y asume el compromiso de revisar el contrato y presentar al Congreso un proyecto modificatorio y complementario a la Ley 2029, en un plazo de 45 días, que sería producto de un trabajo conjunto entre la Coordinadora y el Comité Cívico.

> "La brigada trató de lograr la revisión efectiva del contrato suscrito y trató por todos los medios de abrir los canales para lograr un diálogo efectivo que tenga en cuenta las distintas posiciones" (Entrevista a Carlos Quiroga Blanco, 20/03/02).

Sin embargo, pese a su voluntad son pocos los avances. La Coordinadora y los miembros de algunos partidos políticos denuncian que la brigada parlamentaria no asiste a las sesiones de revisión por lo que el trabajo no es significativo. Este retraso, que se suma a la dificultad que se enfrenta en las mesas de negociación, se extiende hasta febrero cuando se registran los enfrentamientos violentos, tras los cuales la brigada reaparece en la escena pública[3].

El 5 de febrero la brigada participa en la firma del segundo convenio y se compromete, una vez más, a revisar con las organizaciones sociales y los representantes de los ministerios, la Ley 2029, y presentar una propuesta alternativa al Parlamento dentro del plazo establecido en el primer acuerdo. También, a revisar el contrato de concesión y garantizar la ejecución del proyecto Misicuni. Sin embargo, no cumple adecuadamente su responsabilidad:

> "La Brigada sigue divorciada de la Coordinadora, debía reunirse el sábado y el lunes para analizar la Ley 2029; sin embargo, ella no se presentó" (Rafael Puente, ED. 9/02/00).

[3] "La Brigada se aplazó al permitir la represión; recién se hizo presente el último día de los enfrentamientos porque no les quedó otra, además que estuvo de parte de Aguas del Tunari, defendiendo el convenio" (Rafael Puente, Movimiento Sin Miedo, ED. 9/02/00).

A pesar de los incumplimientos de la brigada, las negociaciones se llevan a cabo lentamente. Los primeros resultados se presentan el 5 de abril de 2000, día en el cual la Cámara Baja aprueba las primeras modificaciones a la Ley 2029. Asimismo, no participa en la firma del último convenio que resuelve el conflicto. Se limita a la revisión de los artículos de la Ley 2029 y a fiscalizar el avance de la perforación del túnel y el cumplimiento del contrato con la empresa ICE-Astaldi.

Según los representantes de la brigada, esta instancia participa activamente en el proceso de negociación durante el conflicto pero los medios de comunicación la condenan al anonimato.

> "Nosotros, como brigada, sí, contribuimos a la firma del convenio en el tema tarifario, que era muy complicado (...) sí, tuvimos algunas actuaciones, todos los documentos de mediación y el trabajo técnico legislativo fue hecho por la brigada. Eso es algo que nadie ha reconocido. La prensa fue la que se ocupó de mantenernos invisibles pues sólo entrevistaba a Maldonado" (Entrevista a Ericka Brokman. 25/03/02).

> "La brigada ha sido la que presentó las principales propuestas de pacificación al Gobierno para que deje de hacer disparates, para que deje de mandar al trío de "los cambas" y para que de una vez por todas se acabe con ese contrato" (Entrevista a Armando de la Parra. 27/03/02).

Un análisis del curso de los acontecimientos permite ver que esta instancia —tal como lo señala uno de sus representantes— no logra asumir un adecuado rol de representación; al contrario, demuestra una posición débil ante el conflicto. Dentro de ella se observan diferentes posturas enfrentadas según el partido al cual representan: oposición u oficialismo, lo que dificulta constituir una institución con capacidad para establecer escenarios de discusión y acuerdos sobre los problemas regionales.

Pese a la diversidad de sus discursos sobre el tema del agua, su accionar se caracteriza por personalismos de los diputados en detrimento de la institución parlamentaria regional. Su discurso no es claro. El sector oficialista defiende la revisión del contrato y de la Ley pero se opone totalmente a su anulación, mientras que el opositor apoya al movimiento regional y demanda su nulidad.

Esta variedad discursiva entre oficialistas y opositores explica el papel dual de la brigada y la dificultad institucional que arrastra para constituirse en un espacio de debate de los temas de interés departamental, lo que ratifica el vacío de protagonismo político.

### 1.5. El quietismo de los partidos políticos

Los partidos políticos de la región, en tanto instancias canalizadoras y mediadoras de los asuntos públicos entre la sociedad y el Estado, brillan por su ausencia en los conflictos del agua. Se caracterizan por la quietud, el inmovilismo, el cálculo y por evitar el debate de propuestas y negarse a hacer política por "miedo a politizar" los problemas que obligatoria e inexcusablemente tendrían que ser escenificados en el espacio público político.

En la etapa pre-electoral, en diciembre de 1999, la problemática del agua comienza a emerger en la opinión pública pero la mayoría de los partidos acuerda no politizar el tema (Assies, 2001). Las ofertas programáticas de los principales contendientes electorales (NFR, MNR, MIR y UCS) no abordan el tema. Las prioridades de la agenda partidaria política, paradójicamente, no corresponden a la agenda de asuntos y prioridades ciudadanas. Las ofertas programáticas plantean políticas de servicios básicos al margen del incremento tarifario que genera discusión y críticas acaloradas en esos meses. La oferta electoral de la NFR en el programa de servicios básicos menciona:

> "Atender las demandas de los barrios y dotar del servicio de agua potable mediante redes de SEMAPA o de cooperativas de agua" (Programa de Gobierno Municipal del NFR, 2000-2004. Cochabamba: un municipio de oportunidades, 1999).

En la "Guerra del Agua", los partidos son sorprendidos y rebasados por el movimiento social. Muestran poca capacidad para proponer alternativas, emitir criterios y constituirse en referentes políticos de los acontecimientos.

> "Los partidos políticos creo que quedamos perplejos ante una situación que no sabíamos cómo enfrentar.(...) En las elecciones de 1999 había un silencio elusivo,

no ha sido un tema público pues los partidos quisieron eludir el tema por la magnitud del problema" (Entrevista a Ericka Brokman. 25/03/02).

La participación de los partidos es mínima y reducida a comentarios coyunturales que emite algún dirigente político de acuerdo a la evolución de los acontecimientos.

"Los cochabambinos estamos entrampados con el precio del agua potable. (...) realmente entrapados en una situación como ésta. Entrampados porque hay una sola empresa que puede poner condiciones" (Walter Soriano, Jefe de bancada de ADN. LT. 11/08/99).

"Cochabamba se siente defraudada y seguirá en la lucha hasta las últimas consecuencias. Yo siempre creo en el diálogo, se debe consultar bien los intereses del pueblo pues no siempre lo que el gobierno ofrece beneficia a los más pobres" (Carlos Sánchez Berzaín, Secretario Ejecutivo del MNR O. 6/04/00).

Prácticamente, las posiciones fugaces de los partidos son resultado de la opinión de dirigentes nacionales y no así de sus estructuras departamentales. Así, por ejemplo, la dirigencia nacional del MNR exige, en los momentos más violentos de abril, la convocatoria inmediata al congreso nacional para plantear la suspensión del Estado de Sitio. Los dirigentes políticos regionales, con ello sus partidos, pasan a la "clandestinidad" sin expresar nunca su posición respecto a la problemática porque eligen el camino fácil del inmovilismo y la inercia política.

Las posiciones de algunos dirigentes políticos expresan lecturas diferentes sobre el conflicto: los de ADN defienden la línea gubernamental, y los de "izquierda" cuestionan el contrato y la Ley 2029. Durante los conflictos de abril, los dirigentes políticos vinculados a partidos de "izquierda", como el Movimiento Sin Miedo (MSM) y la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), adquieren mayor protagonismo político. Posteriormente planten la demanda de la Asamblea Constituyente.

La pérdida de legitimidad y credibilidad de los partidos se refleja en su ausencia y en la carencia de propuestas en los principales momentos del desenlace del conflicto, lo que los margina y les hace perder la oportunidad de canalizar las demandas sociales:

> "Creo que la población ha estigmatizado a los partidos políticos como los actores de la corrupción. En el conflicto (los partidos) han perdido un tiempo histórico y hoy tienen un gran desafío de apostar nuevamente a tener legitimidad" (Entrevista a Edgar Montaño, ex presidente del Comité Cívico y Concejal del NFR 7/03/02).

El conflicto del agua evidencia la debilidad político-institucional de los partidos para canalizar demandas y conflictos sociales y constituirse en mediaciones políticas que representan iniciativas y demandas ciudadanas plurales y cambiantes. Su inmovilismo exhibe su reducida capacidad de interpelación e innovación política frente al conflicto y las contingencias devenidas del campo social, así como su accionar restringido a los roles convencionales del sistema político: la contienda electoral. Por ello, hasta ahora, los partidos desaparecen del escenario político y constituyen instancias ausentes y espectadoras del vacío político en la resolución de conflictos.

## 2. La ostentación del poder regional y el fallecimiento de las mediaciones

Los actores semiformales, desde la perspectiva analítica asumida, son organizaciones y/o instituciones reconocidas por el Estado y la sociedad como legítimas para canalizar y negociar demandas sociales. El Comité Cívico y la Iglesia Católica son este tipo de actores, como instituciones mediadoras y por el papel que desempeñan en las negociaciones con el gobierno.

### 2.1. El Comité Cívico, la crisis y la flaqueza institucional

El Comité Cívico juega un papel ambiguo en el conflicto. Cuestiona la decisión del gobierno, apegado a la institucionalidad, pero a momentos actúa fuera de ella. Su actuación se caracteriza por buscar y hacer prevalecer su poder político histórico en la representación y defensa de los intereses de la región, razón por la que a lo largo del conflicto disputa el poder con la Coordinadora.

Su débil capacidad interpelatoria, nutrida por retóricos argumentos que apelan al regionalismo, su afición a la legalidad como la única salida para resolver el conflicto, y la injerencia partidaria que sufre, particularmente de la NFR, revelan la crisis institucional del Comité Cívico.

En el accionar de la institución cívica se pueden identificar dos etapas: i) la primera, bajo la presidencia de Edgar Montaño, marcada por el apoyo y crítica al gobierno y la defensa del poder del Comité; ii) la segunda, bajo la gestión de Mauricio Barrientos, que sigue una lógica más propositiva y negociadora. Pero ambas gestiones mantienen un propósito común: hacer prevalecer el poder cívico de representación de los intereses regionales dentro de la legalidad institucional.

Durante la gestión de Edgar Montaño, la actuación del Comité, adherida a la línea del alcalde Manfred Reyes Villa, se limitó a defender y, en algunos momentos, a criticar el diseño y formulación de la política de concesión del agua en tanto el CODAEP encabeza las críticas y las movilizaciones contra el proceso de concesión. El Comité asume una posición agresiva frente a esta organización social, desconoce su movimiento de protesta y lo califica de aislado, político y al margen de la institucionalidad.

> "El Comité Cívico no reconoce al CODAEP como institución representativa (...) está al margen de la institucionalidad, creo que si tenían observaciones podían buscar los canales correspondientes; sin embargo, han formado otro tipo de instituciones (...) Este Comité está logrando alarmar la población cuando el tema de las tarifas del agua no está resuelto" (Edgar Montaño, O. 10/07/99).

> "El verdadero rostro de ese Comité, que es apócrifo, no cuenta con ninguna representatividad, más aún es un Comité que nace exclusivamente de la orientación política de un partido (MNR) que defendió el proyecto Corani" (Edgar Montaño, ED. 21/07/00).

Para no quedar al margen de la opinión pública y hacer prevalecer su carácter representativo y defensor de los intereses de la población, el Comité comienza a adoptar una posición más crítica y exigente con el gobierno

> "Quiero pedir al gobierno que acelere la respuesta a los planteamientos efectuados por el Comité Cívico destinados a disminuir la tasa de retorno, buscar

> recursos para que el tema del incremento tarifario no impacte en la economía familiar y al contrario los privilegie" (Edgar Montaño, O. 22/07/99).

En diciembre, Edgar Montaño renuncia a la presidencia de la institución cívica y se postula como concejal por el NFR, partido del alcalde Manfred Reyes Villa. Montaño logra cumplir su objetivo: garantizar la firma de contrato con "Aguas del Tunari" y, con ello, legitimar la política del gobierno. Para la población, la vinculación del presidente cívico con la NFR es un virtual uso político de la entidad para llegar al Concejo Municipal y lograr un ascenso político personal, situación que marca el comienzo de la crisis institucional del Comité Cívico.

La presidencia de la instancia cívica es asumida por Mauricio Barrientos, quien encabeza la protesta contra el incremento tarifario aunque se inclina a favor de una revisión del contrato antes de su anulación. Pero no sólo defender la revisión del contrato y reducir el incremento tarifario son las tareas pendientes que esperan a esa autoridad. Falta conducir las protestas contra la Ley 2029 cada vez más recias de las organizaciones campesinas. En suma, articular las demandas urbanas con las rurales.

Verificado el incremento tarifario para el agua en más del 100 y 200 por ciento, el presidente cívico exige al gobierno negociar una rebaja y amenaza con un paro cívico departamental para el 11 de enero de 2000 si no hay respuesta.

> "Hemos realizado profundos estudios del contrato de concesión y llegamos a la conclusión de que varios de sus artículos contienen puntos lesivos a los intereses de Cochabamba. Este es un problema muy delicado y debe ser manejado con sabiduría y prudencia. No es prudente desahuciar la totalidad del contrato, pues la estrategia debe consistir en una modificación de los aspectos que hacen los problemas" (Mauricio Barrientos, O. 24//99).

Tal como fue anunciado, el 11 de enero se cumple el paro cívico departamental que logra una respuesta del gobierno que se traduce en la firma de un convenio con el Comité Cívico, aunque sin participación de la Coordinadora. Los representantes del gobierno se comprometen a revisar la estructura tarifaria y los artículos problemáticos de la Ley 2029.

> “Logramos que las tarifas sean revisadas a través de la firma de un convenio. Nos comprometemos a presentar un proyecto de Ley alternativo a la 2029 y establecer una nueva estructura tarifaria más acorde con la situación económica de la región, para lo cual contrataremos un experto que revisará las tarifas y elaborará una nueva propuesta.” (Mauricio Barrientos, LR. 14/01/00).

Los compromisos no se cumplen. En febrero, una gran marcha del Comité Cívico colma las calles de la ciudad de consignas contra el gobierno nacional y, al mismo tiempo, busca exhibir mayor poder de convocatoria y fuerza de oposición que la Coordinadora.

> “Demandamos al gobierno la inmediata suspensión de la aplicación de las tarifas y la construcción de Misicuni, sin cortes ni demoras. Determinamos la defensa de nuestra institucionalidad que pretende ser avasallada por otras organizaciones” (Mauricio Barrientos, UH. 2/02/00).

> Entre las principales consignas de la marcha convocada por el Comité Cívico figuran: “El gobierno central debe pagar la deuda de SEMAPA y asunto solucionado”, “Misicuni sí, tarifazo no”, “Uzín, Uzín, hoy te llegó tu fin”, “Coordinadora, nido de políticos, oportunistas, pasapasas, hijos de Banzer”, “Comité Cívico unido a su pueblo no a la Coordinadora” (UH. 2/02/00).

Por su lado, la Coordinadora convoca a los ciudadanos a la toma pacífica de la ciudad sin lograr apoyo del Comité. En los entretelones del conflicto por el agua se desarrolla el enfrentamiento entre las dos instituciones, es una lucha por el poder y por la mayor representatividad regional.

> “No estaremos presentes en la toma de la ciudad anunciada para el día viernes, primero porque no fuimos convocados y, principalmente, porque consideramos que esta toma no es correcta” (Mauricio Barrientos, UH. 3/02/00).

Después de varios días de violencia callejera, el gobierno, el Comité Cívico y la Coordinadora firman un convenio conjunto para llevar adelante negociaciones destinadas a encontrar soluciones al problema del agua. El Comité Cívico se compromete a participar en las mesas de revisión de la Ley 2029 y del contrato de concesión junto a la brigada parlamentaria y a la Coordinadora.

> "La negociación de las tarifas del agua, lograda a través del convenio, firmado el 5 de febrero, comienza hoy. Esta tarde se realizará la primera reunión y las negociaciones serán evidentemente técnicas. Sin embargo, nuestra institución aún se encuentra en estado de emergencia, mientras el gobierno no cumpla lo prometido respecto a dar atención a los heridos en los acontecimientos del 4 y 5 de febrero" (Mauricio Barrientos, LR. 6 de febrero, 2000).

Durante todo el proceso de negociación, el Comité Cívico mantuvo su apoyo al proceso de concesión y a negociar pacíficamente para impedir que la empresa del agua abandone la ciudad convencida de que ese resultado representaría un alto costo a la región.

> "No podemos arriesgarnos a que la empresa se retire. Con esa situación estaríamos arriesgándonos a no recibir mayores inversiones durante muchos años y eso sería un pecado tremendo. Lo que se debe hacer es tener cuidado y profesionalismo en lo que se hace" "No tenemos la intención de botar a ningún inversionista, simplemente estamos viendo que Aguas del Tunari cumpla con su trabajo responsablemente, si ellos quieren hacer una inversión y trabajar honradamente no tienen por qué irse, sino más bien sostener que su modelo está bien y que puede aguantar cualquier análisis" (Mauricio Barrientos, O. 17/02/00).

Ante las dificultades en las negociaciones y el propósito de la Coordinadora de anular el contrato con Aguas del Tunari, el gobierno y el Comité Cívico deciden continuar solos con las negociaciones para establecer parámetros más adecuados en el incremento tarifario. La Coordinadora cuestiona severamente esa actitud. En numerosas oportunidades había denunciado la postura oficialista del Comité que se autodesignaba representante de la región.

> "Si el Comité Cívico va a llegar a un acuerdo con el gobierno, que lo piense dos veces porque la Coordinadora es la representación legitima de Cochabamba" (Declaraciones, de Oscar Olivera en LT. 1 de Marzo del 2000).

Con estas posiciones, el distanciamiento entre las dos organizaciones es insalvable. Mientras la Coordinadora insiste en la anulación del contrato con el Consorcio y la salida de la empresa de Cochabamba, el Comité

Cívico plantea, en el marco del respeto institucional, el ajuste del contrato y una nueva estructura tarifaria.

El 15 de marzo, el Comité Cívico firma un "preacuerdo" con el gobierno nacional para un nuevo incremento tarifario escalonado que debía ser implementado desde septiembre de 2000. Este hecho origina que la Coordinadora desconozca a la instancia cívica. El presidente de la entidad cívica dice sentirse tranquilo ante las críticas porque, en su opinión, la Coordinadora es una instancia ilegítima y sin ninguna representatividad.

Esta postura atestigua que, al igual que el gobierno nacional, el Comité Cívico no es capaz de reconocer la representatividad de la Coordinadora y, por el contrario, cuestiona la validez de sus acciones declarándola instancia ilegítima por el hecho de no tener personería jurídica. La expresión de una posición exclusivamente normativa legalista, y de una noción reducida de la política se refleja en el desconocimiento de la Coordinadora como una instancia "informal" de emergencia de la sociedad civil.

> "Las acciones de la Coordinadora no me preocupan mucho, porque es una entidad ilegítima en la que sus representantes se "autonombraron" (Mauricio Barrientos, LT. 16 de marzo del 2000).

> "La Consulta popular organizada por la Coordinadora, no tiene representación alguna y menos reconocimiento legal" (Vicepresidente del Comité Cívico, David Mejía, Presencia, 28 de marzo del 2000).

Los intentos del Comité Cívico de buscar la negociación directa con el gobierno para adelantarse a la Coordinadora y lograr el respaldo de la ciudadanía no fueron suficientes. El cálculo político del Comité, sustentado en el estrecho marco de la institucionalidad formal y en los cánones de la legalidad, es rebasado por las diferentes formas de acción desplegadas por la Coordinadora.

Así, el Comité llega a los conflictos de abril escindido del movimiento social y disputando el poder de representatividad regional con la Coordinadora. En abril, el rechazo al Comité Cívico se ve confirmado en la toma simbólica de las oficinas de esta institución por parte de los manifestantes que exigen la renuncia de su presidente.

Ante esta situación, el presidente del Comité apela al mismo discurso que el gobierno y amenaza con tomar medidas legales para sancionar actos que califica de "vandálicos" y de ninguna manera actitudes que representan un desconocimiento a su autoridad y a la representatividad del Comité Cívico.

> "En respuesta a los actos vandálicos que realizaron los de la Coordinadora, destruyendo nuestras oficinas, anunciamos que iniciaremos acciones legales. Esta toma forzada de las oficinas, de ninguna manera significa que nuestra institución deje de representar a los cochabambinos, más aún en momentos de grandes definiciones" (Mauricio Barrientos, Última Hora, 6 de abril, 2000).

Sin embargo, la fuerza de los acontecimientos sociales de la "batalla final", en abril, acaba por derrotar el restringido marco de la institucionalidad del Comité Cívico, el cual, al igual que el gobierno, culmina su actuación aceptando el derecho de las demandas ciudadanas pero perdiendo la histórica representatividad social de la región.

### 2.2. La Iglesia Católica frente a la incredulidad

La Iglesia Católica tuvo una participación muy importante en todo el desarrollo del conflicto. Su participación prueba la ausencia de instancias institucionales capaces de establecer una mediación para canalizar las demandas de la ciudadanía. En octubre de 1999, cuando todas las organizaciones regionales protestan contra la firma del contrato, la Iglesia se pronuncia a favor de que la ley de aguas se apruebe en consenso entre el gobierno y la población.

> "Es preciso que antes de que la Ley sea aprobada exista consenso pues hemos visto que esta Ley aplica una lógica empresarial y desconoce a los sindicatos vecinales" (Declaración de la Comisión Episcopal, octubre, 1999).

El papel de la Iglesia Católica se caracteriza por buscar un escenario de pacificación y concertación y por un discurso a favor del respeto de los derechos humanos. Inicia su participación en el conflicto a pedido de la

Coordinadora y el gobierno que veían sus posiciones irreconciliables y ante la necesidad de ambos actores de contar con una instancia imparcial y creíble que garantice la firma de acuerdos establecidos.

> "Yo recuerdo que en el conflicto del agua, fue Olivera el que recurrió a nosotros para pedirnos nuestra intervención y, de parte del Gobierno, no me acuerdo quién nos solicitó intervenir, pero también lo hicieron, ya que nosotros normalmente no aceptamos una mediación si no son las dos partes las que apelan a la iglesia" (Entrevista Monseñor Tito Solari).

La constante apelación a la Iglesia por los actores políticos institucionales y sociales demuestra la dificultad política de establecer mecanismos y escenarios para manejar adecuadamente los conflictos, y una razón es la preeminencia de una lógica amigo-enemigo que obliga continuamente a recurrir a dispositivos "informales". La credibilidad de la Iglesia para actuar como instancia mediadora de problemas, según el Arzobispo, se apoya en dos pilares: 1) la fe de la gente que cree en ella y; 2) su trayectoria en el acontecer social y político de nuestro país.

> "Yo estoy aquí 28 años, y usted sabe que, sobre todo, durante la dictadura de Banzer, ante todos los atropellos que ocurrían, la única institución que se atrevía a denunciar a través de la prensa fue la Iglesia. Entonces, yo creo que la comunidad, la gente, da credibilidad a la iglesia por toda la experiencia histórica de muchos años de servicio a la comunidad y sobre todo a la gente desamparada" (Entrevista Monseñor Tito Solari).

En febrero de 2000, iniciados los enfrentamientos, la Iglesia comienza a asumir su rol de facilitador y concertador de las negociaciones. Convoca a la primera reunión en el Arzobispado donde exhorta a las partes en conflicto a encontrar una solución pacífica al problema. Sin embargo, ante la violencia de efectivos de las fuerzas del orden contra la ciudadanía, también se erige en defensora de los Derechos Humanos. Al respecto el padre Federico Aguiló expresa:

> "El único argumento que tenemos nosotros es plantear las verdades lo más cerca posible de quienes violan los DD.HH. para que se avergüencen. Hay otras instituciones que serán las encargadas de enjuiciar y condenar esas acciones, y,

> si no, al final la historia levantará su dedo acusador contra las personas que no quieren hacer justicia en este pueblo de Cochabamba" (LT. 5, Febrero 2000).

Firmado el acuerdo, los representantes de la Iglesia asistieron a las mesas de negociación organizadas durante febrero de 2000, pero su participación fue limitada pues sostenían que su función era sólo facilitadora y no les correspondía tomar parte en decisiones que se debatían porque ellos carecían de los necesarios criterios técnicos.

La consulta popular de la Coordinadora, en marzo de 2000, tiene el apoyo de la Iglesia, la cual sostiene que la opinión de la población debía ser tomada en cuenta aunque fuese imperfecta. En esta etapa del conflicto, recurre a asesores para poder desempeñar mejor su papel de mediador.

> "No creo que hayamos estado preparados, éramos completamente novatos en estas cosas, no teníamos previsión sobre movimientos de esta naturaleza; por esa razón, desde febrero que comenzó el conflicto, nosotros conformamos una comisión para dialogar con varias entidades y fuimos adquiriendo conocimiento. El padre Gregorio Iriarte fue una persona determinante como orientador en todo momento. Tuvimos asesores en el campo técnico y en el sociopolítico, en el ámbito técnico fueron Roberto Laserna y Jesús Ortega, y en el ámbito sociopolítico estuvimos con el Dr. Edwin Tapia y siempre actuamos en estrecha relación con la Conferencia Episcopal" (Entrevista, Monseñor Tito Solari).

Ante la violencia desatada en abril, la Iglesia exhorta continuamente a las partes a retomar el diálogo. Convoca a una reunión de negociación organizada conjuntamente con el prefecto pero que fracasa al ser abruptamente interrumpida por el Estado de Sitio. El Arzobispo se declara preso en solidaridad con los dirigentes regionales que habían sido detenidos al amparo de la medida de excepción. Y sólo cuando éstos son liberados, el 7 de abril, reinicia la reunión con el prefecto. Al término de este encuentro, el Arzobispo en persona comunica a la población, reunida en la plaza 14 de Septiembre, la decisión de las autoridades de anular el contrato con "Aguas del Tunari", anuncio que posteriormente sería desmentido por el gobierno. Al día siguiente, se firma un acuerdo, garantizado por la Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo, tras lo cual se logra rescindir la concesión.

La actuación mediadora de la Iglesia se caracteriza por mantener la imparcialidad en el conflicto pero los acontecimientos y ambigüedades del gobierno la inclinan a favor de la ciudadanía.

> "Cuando hay conflictos, la cosa más difícil es ser facilitador y no tomar parte por un lado o el otro; normalmente, cuando lo haces bien recibes golpes de ambas partes. Lo más difícil para mí, personalmente, fue el hecho de que soy más sensible hacia el pueblo, es complicado callar ante las injusticias. Al final levanté las manos y expresé mi opinión pues creo que la participación del gobierno fue vergonzosa, pues nos ha engañado dos veces" (Entrevista Monseñor Tito Solari).

> "La iglesia siempre tiene que velar por los pobres y desposeídos; en este sentido, yo me encontraba a favor del pueblo y de los débiles, no podía evitarlo. Yo traté de mantenerme en una actitud neutral, pero sé que algunos gestos míos fueron interpretados como un apoyo a la Coordinadora; por ejemplo, cuando salimos a anunciar que la empresa Aguas del Tunari se iba, yo salí junto con Olivera para evitar que la gente siguiera la lucha, pero ahí la población me agarró del brazo y fui impulsado a correr y festejar con el pueblo. Algunos sacaron fotografías y dijeron que yo estaba con la Coordinadora. Estas acusaciones me molestaron mucho; por esa razón, en determinado momento, decidí alejarme de todas las entrevistas" (Entrevista a Monseñor Tito Solari).

En el proceso del conflicto la Iglesia actúa como pacificadora, pero el papel central es asumido personalmente por Monseñor Tito Solari, quien se convierte en el líder carismático y de profundo sentimiento social, y aun en contra de la posición de la Iglesia, participa directamente en el conflicto y está presente en las calles junto a los manifestantes. El gobierno critica duramente su actitud, especialmente el viceministro del Gobierno, quien, según Monseñor Solari, lo acusa en varias oportunidades de ser el responsable de apoyar la violencia.

> "La negociación fue muy tensa con Orías, quien, en tono irónico muy fuerte, me dice: 'usted, que tanto cree en su gente ¿por qué no va a ver lo que esa gente está haciendo en la plaza?'. Yo fui a la plaza y vi que los jóvenes estaban molestando a los policías y me acerqué a ellos, me reconocieron, e intenté calmarlos y distraerlos y les dije: 'vámonos jóvenes' y me puse a correr, y ellos me siguieron, pero este gesto también fue mal interpretado" (Entrevista monseñor Tito Solari).

La actuación del Monseñor es, en determinados momentos, crucial en el desarrollo de los acontecimientos, sobre todo para calmar la efervescencia de los manifestantes y lograr la pacificación del conflicto.

> "Cuando hicimos el entierro de Víctor Hugo, el padre Gregorio Iriarte me dijo: 'Tito, no vayas, pues camino al cementerio se determinó pasar por la Séptima División, y los manifestantes quieren entrar en la Séptima y sacar las armas'. Yo sabía que ellos tenían ese plan. Entonces, Gregorio me dice: 'Tito, no vayas, quédate en la Plaza'. Pero después del acto litúrgico dimos una vuelta la Plaza, y yo sabía que el paso por la Séptima iba a ser desastroso y determiné ir adelante. El padre Gregorio me dijo: 'te acompaño'. Yo cada 15 metros paraba y hacía una oración y cuando llegamos ante la Séptima me dirigí a las madres y les dije: 'ustedes ya no quieren que haya más violencia y muerte, ya no quieren que más madres lloren por sus hijos, así que deben perdonar, pues Jesús dijo que perdonemos y seremos perdonados'. En ese momento vi que uno de los que estaba cerca tenía la bomba y estaba intentando meterla en una de las fisuras de la Séptima y le dije: 'deja eso' , y le tomé las manos. Él se detuvo y siguió conmigo orando. Y no sé de dónde saqué fuerzas, pero el paso por la Séptima para mí duró como tres horas; era increíble, no tenía miedo, estaba dispuesto a todo, sólo pensaba que de no haber hecho lo que hice en ese momento se hubiera desatado una batalla mucho más sangrienta" (Entrevista a Monseñor Tito Solari).

La participación de la Iglesia expresa la debilidad de los canales de participación y representación institucionales (partidos políticos, brigada departamental, Consejo Departamental y otras) para articular y convertirse en espacios de discusión y concertación de asuntos públicos; la pervivencia de una cultura política maximalista (amigo-enemigo), autoritaria e impositiva y el reclamo de la sociedad civil para discutir problemas colectivos.

> "Intervenimos por la falta de credibilidad de las instituciones. Ésta fue la crisis más fuerte de debilidad institucional que he visto. Una institución tiene autoridad en la medida en que sirve a la gente, pero cuando una persona en vez de servir se sirve de su cargo, entonces pierde autoridad, y eso fue lo que sucedió, pues las instituciones no percibían la realidad de la gente, el gobierno, por ejemplo, que quería imponerse por la fuerza; éste es el fenómeno que ha acontecido" (Entrevista a Monseñor Tito Solari).

En este sentido, el rol de mediación puede ser dividido en dos ejes: 1) su efecto en el plano social, y 2) su aporte en el ámbito técnico[4]. Tomando el primer eje, se detecta una actuación importante, pues sin la Iglesia Católica que convoca al diálogo en muchas oportunidades, el conflicto habría tenido peores consecuencias. En el segundo eje, en el ámbito técnico, sus aportes no son significativos. Si bien intenta frenar la presión y lograr el cumplimiento de acuerdo, tanto la Iglesia como la Defensoría del Pueblo se ven sobrepasados por los mismos actores de quienes son garantes.

## 3. La irrupción de la sociedad civil

Los actores de la sociedad civil constituyen todas las iniciativas y demandas colectivas e individuales que, organizadas en diferentes instancias, emergen en el espacio público para cuestionar aquellas decisiones públicas que no han sido consultadas con la población, y para demandar mayores derechos ciudadanos. Durante la "Guerra del Agua", la sociedad civil se organiza alrededor de la Coordinadora, convirtiéndola en el principal representante de las manifestaciones sociales.

### 3.1. Coordinadora para una fuerza social poco convencional

El movimiento social encabezado por la Coordinadora en los conflictos del agua expresa la organización de la sociedad civil que pone en vilo, en el espacio público, el decisionismo gubernamental. Es un movimiento que rebasa las mediaciones institucionales formales y muestra que las decisiones públicas necesariamente tienen que discutirse y argumentarse no sólo en el reducido ámbito político formal, sino, también, en el espacio público político abierto. La actuación de la Coordinadora se caracteriza por sus objetivos concretos, por utilizar diferentes formas de acción: tradicionales y novedosas, y su capacidad para cuestionar las decisiones gubernamentales.

En este proceso, se distinguen dos momentos importantes: i) la conformación del Comité de Defensa del Agua y Economía Popular (CODAEP)

[4] Esta clasificación y análisis la propone Jesús Ortega en: CERES, 2000.

y las movilizaciones de la FEDECOR, que logran introducir en la opinión pública el problema de la política de concesión del agua y la Ley 2029, y ii) la constitución de la Coordinadora que posibilita la fusión urbana–rural, evitando la dispersión de objetivos en función a demandas específicas y sectoriales.

En un primer momento, el naciente movimiento social fue dirigido por el CODAEP, creado en julio de 1999, a raíz del proceso de flexibilización, licitación del proyecto Misicuni y el incremento de tarifas.

> "Lo primero que se organizó fue el Comité de Defensa del Agua y la Economía Popular; a través de este mecanismo se comenzó a analizar lo que el gobierno estaba intentando hacer con el tema del agua" (Entrevista a Gonzalo Maldonado. 7/03/02).

El CODAEP cumple un rol traductor del complejo proceso de licitación y negociación emprendido por el gobierno con la empresa "Aguas del Tunari". La información se filtra por la condición del diputado uninominal, Gonzalo Maldonado, quien había encabezado la organización social. El gobierno y el Comité Cívico subestiman a este movimiento; no lo reconocen y lo califican de ilegal, oportunista y político. Los foros para debatir la problemática del agua, las denuncias sobre el incremento tarifario, la presentación de propuestas alternativas y la traducción a un lenguaje sencillo del contrato, entre otros factores, permite que la opinión pública asuma el problema del agua y contribuya a la construcción del movimiento social. En suma, es capaz de estructurar el problema e introducirlo en la agenda de los ciudadanos como una situación que la atención pública demanda.

Pese a todas las acciones del Comité Cívico en contra de este movimiento y a los intentos por desprestigiarlo, el CODAEP es el primero en evidenciar el incremento tarifario y la reducción del proyecto Misicuni en el contrato de concesión.

> "El incremento de las tarifas de agua potable que cobrará el consorcio Aguas del Tunari llegará hasta el 175%, mientras que el cargo por servicio de alcantarillado alcanzará el 90" (Declaraciones de miembros del CODAEP, P. 3/07/99).

> "Vamos a tener que pagar tarifas muy altas, las más altas del país, pero mientras no tengamos agua seguiremos pagando por aire, ésa es la realidad" (Gonzalo Maldonado, representante del CODAEP, P. 3/07/99).

> "No vamos a permitir que un proyecto múltiple haya sido reducido a su mínima expresión cuando se trata del más importante en el departamento. En Cochabamba, ya no se habla de un proyecto múltiple sino de un proyecto bonsai" (Rafael Puente, miembro del CODAEP, O. 28/09).

Una vez promulgada la Ley 2029, a finales de octubre de 1999, la FEDECOR y organizaciones campesinas comienzan sus movilizaciones de protesta contra la Ley.

> "Millares de vehículos y personas resultaron afectadas hoy en Vinto por el bloqueo de la carretera Cochabamba-Oruro-La Paz realizado por vecinos y campesinos que rechazan próximos cobros por el aprovechamiento de pozos de agua" (LR. 22/10/99).

Las organizaciones campesinas encabezadas por FEDECOR se incorporan, a través de los bloqueos, al movimiento social e introducen en la agenda regional la discusión de la Ley 2029 sobre todo respecto a los "usos y costumbres" del aprovechamiento de aguas, asunto que preocupa a los campesinos.

> "La Ley está orientada más a proteger los intereses de los grandes concesionarios" (Omar Fernández, dirigente de FEDECOR, O. 5/10/99).

> "El estado de emergencia se mantiene hasta que se derogue la Ley 2029 y se modifiquen algunos puntos de la concesión que beneficia a Aguas del Tunari" (Omar Fernández, dirigente de FEDECOR, LT. 17/10/99).

En noviembre de 1999, las diferentes organizaciones sociales conforman la Coordinadora con el CODAEP, FEDECOR, la COD y la Federación de Fabriles, a la que posteriormente se incorporan diferentes organizaciones. La nueva organización que lidera el movimiento social tiene dos objetivos: anular el contrato de concesión con "Aguas del Tunari" y modificar la Ley 2029. La fusión de profesionales conocedores del tema del agua y la

experiencia de lucha de la COD, Fabriles y FEDECOR, son la base del éxito de la Coordinadora que alcanza el cumplimiento de sus objetivos en el plano discursivo y en la acción. La actividad de la Coordinadora permite el reconocimiento de los derechos ciudadanos y la discusión del problema más allá del escenario legalista e impositivo del gobierno.

> "Tenemos derecho a defender nuestras reivindicaciones sin que nos envíen contingentes de policías y militares a reprimirnos" (Evo Morales, diputado, UH. 5/02/00).

La posición y el discurso de la Coordinadora poseen tres características importantes: el reconocimiento de las instituciones como el marco para establecer acuerdos y negociaciones; la importancia de la sociedad civil y del espacio público, como el lugar en el que también se discuten y toman las decisiones públicas; y el entendimiento de la política como un espacio vacío y abierto, que no está ordenado y predefinido *per se*, sino que es abierto, contingente y conflictivo, constantemente colmado por las representaciones colectivas de la sociedad civil.

En enero de 2000, la Coordinadora inicia sus primeras acciones con un bloqueo indefinido de caminos, movilizaciones permanentes en la ciudad y una convocatoria a la población a desacato, resistencia y desobediencia civil para no pagar las facturas de agua potable.

> "Este Gobierno que ha entregado el patrimonio nacional a las transnacionales y que al entregar el monopolio del agua a Aguas del Tunari atenta contra la ya desfalleciente economía popular, debe tener una respuesta que haga sentir el descontento de la población cochabambina y esto se dará con la resistencia y la desobediencia civil (...) Es hora de construir una verdadera democracia en nuestro país, donde el pueblo decida las medidas y Leyes que deben regir" (Oscar Olivera, dirigente del Coordinadora, O. 4/01/00).

Después de tres días de movilizaciones, la Coordinadora participa en las negociaciones con el gobierno y con la institución cívica, aunque no firma el convenio que pondría fin a las movilizaciones sociales a la espera de su ratificación en una asamblea.

"El convenio que se firmó es un primer paso, la Coordinadora no sólo estará vigilante para que se cumpla el acuerdo, sino para que se siga luchando por los postulados y las conquistas que el pueblo boliviano perdió hace tiempo "(Oscar Olivera, LT. 14/01/00).

A pesar de ello, la Coordinadora participa en las mesas de negociación, pero éstas no funcionan y no logran establecer acuerdos. Ante la ratificación del gobierno del incremento tarifario, la Coordinadora vuelve a anunciar acciones de movilización, entre ellas la toma pacífica de la ciudad para febrero, como una nueva forma de manifestación y articulación de los sectores sociales urbanos y rurales.

"El objetivo es sellar la unidad entre hombres y mujeres de la ciudad y el campo. El pacto campo-ciudad busca la derogatoria de la Ley 2029, la anulación del contrato con Aguas del Tunari, la revisión de tarifas incrementadas de agua y la aprobación de una ley del recurso agua de consenso (...) quiero la unidad de todos los habitantes de Cochabamba, para evitar que se cometan más atropellos a los derechos de la ciudadanía" (Oscar Olivera, UH. 3/02/00).

La toma pacífica buscó la "toma de las banderas de la democracia, porque hace tiempo que ésta fue usurpada por un grupo de politiqueros y empresarios que se enriquecen a costa del pueblo" (Coordinadora, LT. 3/02/00).

El gobierno nacional responde violentamente a la toma de la ciudad con el despliegue de militares y policías que convierten a Cochabamba en un campo de guerra. Los manifestantes, integrados por campesinos, regantes, vecinos comerciantes, estudiantes, profesionales, fabriles, etc., dirigidos por la Coordinadora, resisten la lucha; responden con piedras y palos para contrarrestar la represión policial y lograr el objetivo de tomar la plaza principal de la ciudad.

"Nuestro objetivo sigue siendo la toma de la plaza principal y la respuesta del gobierno ha sido la represión. No descansaremos hasta conseguir nuestro objetivo" (Oscar Olivera, LR. 5/02/00).

La solidaridad de la ciudadanía con el movimiento social resulta crucial para que los manifestantes resistan a los enfrentamientos con la policía.

> “Vecinas de la avenida Aroma y Ayacucho y Heroínas y Junín sacaban bicarbonato y sal húmeda para que los marchistas resistieran los gases” (O. 5/02/00).

Como una salida al conflicto y a la lucha callejera, la Coordinadora da un ultimátum al gobierno y condiciona la negociación y el cese de las medidas de presión a través de un manifiesto en el cual expresa las siguientes condiciones:

> “1) Repliegue inmediato de tropas policiales y militares, 2) Congelamiento de las tarifas a octubre de 1999, 3) Libertad de todos los detenidos, indemnización de daños personales y materiales ocasionados por la represión policial y, 4) Discutir por tiempo y materia los puntos pendientes del acuerdo suscrito el 13 de enero, relacionados con los contratos de concesión, la Ley 2029 y la Ley de aguas” (Comunicado publicado en LT. 5 de febrero, 2000).

Finalmente, después de dos días violentos entre las fuerzas policiales y los manifestantes, el gobierno y la Coordinadora logran aún bajo un ambiente de presión, con la mediación de la iglesia y la Defensoría del Pueblo, un segundo acuerdo que congela el incremento de tarifas y pone fin, momentáneamente, a las marchas sociales. El gobierno había “perdido” y había sido derrotado en el espacio público por segunda vez, por la resistencia y la voluntad colectivas que cuestionaban las decisiones gubernamentales.

> “(Este es un primer paso), todavía muy pequeño pero importante de la significación que tiene la democracia. (Se ha) tenido que cuestionar quién decide, y los que decidimos somos los cochabambinos” (Oscar Olivera, LR. 6/02/00).

> “La primera lucha se ganó y la segunda batalla será lograr que en el parlamento se haga respetar —en la nueva Ley— los usos y costumbres” (Omar Fernández, dirigente de la Coordinadora, LR. 6/02/00).

Asimismo, los manifestantes toman simbólicamente la Plaza 14 de Septiembre, como muestra de la resistencia y la victoria alcanzada.

> “La multitud reunida en la Plaza 14 de Septiembre demostró su alegría (...) después entonó con todas sus fuerzas las notas del himno nacional y se despojaron de sus gorras“(LR. 6/02/00).

Después de varios días de reuniones de las comisiones de negociación conformadas por el gobierno, el Comité Cívico y la Coordinadora, para la revisión del contrato y la Ley 2029, la Coordinadora presenta sus conclusiones de las tres comisiones que habían estudiado el contrato de concesión. Había llegado a la definición de plantear la anulación total del contrato por razones de inviabilidad jurídica y dar un plazo de 48 horas al gobierno para que atienda sus demandas.

> "Ante los escasos resultados alcanzados en 4 días de negociaciones entre los representantes del Gobierno y las entidades departamentales, la Coordinadora determinó impulsar desde hoy la anulación del contrato de concesión con Aguas del Tunari (...) En una semana de diálogo se pudo percibir que el gobierno no tiene la mínima intención de modificar el contrato de concesión. Ante las actitudes distraccionistas y demagógicas del gobierno y el silencio cómplice de Aguas del Tunari, ya no exigiremos que se revise el contrato sino que se lo anule" (Declaraciones de Oscar Olivera, LT. 21/02/00).

Al no tener respuesta del gobierno, la Coordinadora organiza una consulta popular en la ciudad de Cochabamba y municipios cercanos para determinar las acciones futuras, cuyo resultado consolida la posición de la Coordinadora y legitima, con el apoyo de la población, la exigencia de anular el contrato y modificar la Ley 2029.

> "Consulta sobre agua obtiene: 99% de votos contra el tarifazo, 96% pide que se anule el contrato de concesión, el 97% rechaza la Ley 2029" (O. 28/03/00).

> "Es una decisión ciudadana y el plazo se cumple el 31 de marzo. En abril comenzaremos con las medidas" (Gonzalo Maldonado, P. 28/03/00).

En efecto, en abril la Coordinadora convoca a la población a un paro de actividades para librar la "batalla final". Todo el movimiento social se va organizando en torno a ella para afrontar el reto.

> "El 4 de abril se librará la batalla final en defensa de los derechos de la población en contra del gobierno, la empresa Aguas del Tunari y el Comité Cívico (...) la madre de todas las batallas contemplará el bloqueo de caminos, puentes, calles y avenidas de todas las zonas de la ciudad y provincias vecinas, además de marchas y movilizaciones de protesta (...) Esta lucha es legítima, digna y

> cochabambina y no se negociará nada que signifique la permanencia de la empresa Aguas del Tunari" (Oscar Olivera, UH. 31/03/00).

El gobierno, que apostaba al fracaso del movimiento social, recibe una gran sorpresa. El paro es total y se extiende por una semana (del 4 al 10 de abril). La Coordinadora combina dos formas de acción en todo el proceso de enfrentamiento: la resistencia; marchas, movilizaciones, bloqueo de calles, cabildos y tomas simbólicas de instalaciones, y la disposición de establecer el diálogo y negociaciones con el gobierno.

El 5 de abril, la Coordinadora cumple un cabildo abierto que decide la toma simbólica de las instalaciones del Comité Cívico y de Aguas del Tunari, acción que concluye con destrozos en la infraestructura de ambas instituciones, y la exigencia popular de medidas más efectivas y concretas para presionar al gobierno.

> "Creemos que ha llegado la hora de que el gobierno vea la realidad: el pueblo de Cochabamba está de pie exigiendo que se vaya Aguas del Tunari, y persistirá en esa actitud hasta cumplir sus objetivos. Hoy hemos procedido a la toma simbólica pero si hasta mañana no nos responde el gobierno tomaremos físicamente las oficinas de Aguas del Tunari y del Comité Cívico" (Gonzalo Maldonado, ED. 6/04/00).

La Coordinadora acepta la mediación de la Iglesia Católica y va al diálogo aunque sin renunciar a ninguno de sus planteamientos ni suspender las movilizaciones. El día 6 de abril, continuan las movilizaciones y el cerco de los manifestantes a la plaza principal y la prefectura. Diferentes instituciones regionales, conjuntamente con la Iglesia y la Coordinadora, establecen una mesa de diálogo para negociar con el gobierno en la prefectura, pero sin lograr ningún avance. El 7 los bloqueos y marchas se intensifican en repudio al "corralito" que el gobierno había tendido a los dirigentes de la Coordinadora. Nuevamente, los manifestantes se reúnen en la Plaza 14 de Septiembre para definir las acciones que se deben tomar en el día y esperar las medidas del gobierno.

> "La gente cerró filas y se armó de palos y piedras a la espera de una posible llegada de los efectivos policiales y militares" (LR. 8/04/00).

El prefecto de Cochabamba, Hugo Galindo, había comunicado a Monseñor Tito Solari, la decisión de anular el contrato con "Aguas del Tunari" lo que desencadena inmediatamente muestras masivas de júbilo y victoria. Sin embargo, a las pocas horas el gobierno desautoriza al prefecto e informa que el consorcio permanecería en el país. El 8 de abril, el gobierno decreta el Estado de Sitio. La Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo censuran la medida. Los dirigentes de la Coordinadora, desde la clandestinidad, llaman a la población a continuar con las movilizaciones. La respuesta es unánime.

> "Convocamos a los cochabambinos y cochabambinas a radicalizar las medidas de presión" (Oscar Olivera, P. 9/04/00).

> "La Coordinadora, en un comunicado emitido desde la clandestinidad, advierte que si en las próximas horas no se atienden las demandas de Cochabamba, en la región se podría desatar una guerra civil" (P. 9/04/00).

Pese al Estado de Sitio, la movilización ciudadana y las protestas callejeras no cesan; en varios puntos de la ciudad se registran enfrentamientos violentos. El día 9 de abril, a pesar del anuncio del gobierno de que "Aguas del Tunari" había decidido rescindir el contrato y que una comisión gubernamental se haría presente en la ciudad para tratar el tema, las movilizaciones y la paralización de Cochabamba son contundentes. Los manifestantes rodean la plaza principal listos para cualquier choque con la policía.

> "Aunque el Superintendente Uzín anunció la partida de Aguas del Tunari, por todo lo ocurrido el pasado sábado nada cambia en los bloqueos y movilizaciones que realiza Cochabamba hasta que el gobierno acepte todos los puntos que se están exigiendo y que surgen como pedido de la gente movilizada" (Gonzalo Maldonado, O. 10/04/00).

> "A Banzer y a sus secuaces ya nadie les cree nada, es por eso que no hubo aplausos ni alegría cuando, por segunda vez, nos anunciaron que Aguas del Tunari se va" (Líder del grupo de los "guerreros del agua", O. 10/04/00).

El 10 de abril, tras intensos enfrentamientos que arrojan un saldo de un muerto, muchos detenidos y confinados, la Coordinadora triunfa y logra ser reconocida por el gobierno nacional como un interlocutor válido y representativo. La Coordinadora firma, al fin, un convenio que determina la anulación del contrato de concesión y la modificación de la Ley 2029.

En resumen, como se ha apuntado, la Coordinadora es una expresión de la sociedad civil que, en forma eventual, a partir de la postulación del reconocimiento de derechos o demandas específicas convertidas en intenciones colectivas, en función a temas y sectores, irrumpe en el ámbito público y demanda una ampliación de espacio de las decisiones. Es una apertura hacia el público o sociedad civil directamente afectada que exige la validación y legitimidad de las decisiones. Demanda, en los hechos, que estos procesos no sólo se restrinjan al estrecho marco de las redes y arreglos institucionales establecidos por el sistema político y los actores institucionalizados, sino que sean validados a través del convencimiento público.

Con esta acción, la sociedad civil se manifiesta independiente del sistema político, no contenida ni reducida por el conjunto de arreglos institucionales, tanto de conducción política como de representación, sino, más bien, como el sostén y fundamento de la configuración institucional, logrando que el poder político sea concebido como un espacio vacío, nunca llenado definitivamente por un actor, sino abierto, susceptible de ser copado simbólicamente por la sociedad civil de acuerdo a las contingencias y expectativas plurales del mundo social nunca predefinidas ni preestablecidas en las actuales condiciones de nuestra sociedad.

La crisis de la política, de acuerdo a lo anterior, es la crisis de las nociones que alientan las prácticas y los discursos de los actores políticos y sociales, es la falta de edificación de puentes para una mejor interacción entre las intencionalidades políticas con las expectativas y demandas de la sociedad civil. En otras palabras, es la separación tajante entre el sistema político —encerrado en conceptos simples e instrumentales de la política y el orden democrático— y la densidad de lo social que no encuentra, en el escenario del discurso político y del espacio monopolizado por los políticos profesionales, un marco procedimental abierto para la resolución del conflicto y el logro de acuerdos y consensos eventuales que evite la simplificación de la política a un enfrentamiento bélico o a la victoria de una intencionalidad en función de la anulación violenta del otro.

# 4. Conclusiones: abril de 2000, el retorno de lo Político

En este capítulo se presenta una síntesis de los principales hallazgos de la investigación y las reflexiones interpretativas del conflicto y de discusión de la crisis de la política en Bolivia, puesto que el objetivo de la investigación no era tan sólo explicar y describir la práctica y el discurso de los actores en el conflicto, sino interpretar el déficit de la construcción de lo Político que se manifiesta como una crisis de la política y agotamiento de las prácticas, el discurso y los arreglos políticos convencionales, y destacar las nuevas formas, mecanismos y significados de la constitución del orden político.

Desde nuestra perspectiva, el conflicto de abril de 2000 desnuda las nociones teórica-discursivas y las prácticas que se desarrollaban como principales contenidos de las finalidades y acciones de lo Político en Bolivia. Contenidos que, en sus consecuencias prácticas, caracterizan un estilo deficitario de hacer política y de leer lo social.

La investigación demuestra, a través del análisis institucional de la política pública sobre el agua en Cochabamba, la construcción deficitaria de lo Político que ha distinguido al sistema político boliviano permanentemente encerrado dentro de una funcionalidad política preestablecida y sustentada en el discurso del monopolio del ejercicio del mandato y cumplimiento obligatorio de las disposiciones legales. Discurso y práctica que excluyen, en la interacción política concreta, a los actores sociales “no reconocidos ni autorizados” por el conjunto de reglas procedimentales de los procesos decisorios del sistema político; esto significa a los actores no convencionales que irrumpen en el espacio público cuando sus intereses y necesidades más apremiantes son afectados. Por ejemplo, en el caso

desarrollado por esta investigación, a los actores vinculados con el servicio y usos del agua.

## 1. La política de supresión del otro

Como una convención en la práctica política desde hace 18 años, para el grueso de actores políticos fue suficiente contar con la fuerza de la autoridad legal para postular y reclamar la legitimidad del diseño y de la implementación de las políticas públicas. Éste es el caso del curso de acción y de decisiones políticas respecto a las políticas públicas sobre el agua y el proyecto Misicuni. Toma de decisiones, que en los hechos, desestima y excluye la "bulla" y el "ruido" de lo social y, por tanto, a los actores inconformes y afectados.

El pacto de gobernabilidad "Compromiso por Bolivia", de 1997, por ejemplo, fue un artificio que expresó la exclusión de los afectados formalmente no reconocidos. En el caso de las definiciones políticas respecto al tema del agua, el pacto ligó a los partidos políticos de la coalición (ADN, MIR, UCS, NFR) con las decisiones políticas del ejecutivo con la pretensión de garantizar su cumplimiento vertical y sin interferencias. Así, también, el copamiento de estos partidos de las instituciones regionales directamente involucradas en la temática, Prefectura, gobierno municipal y Comité Cívico, anuló cualquier nivel de independencia y reacción institucional respecto al proceso decisorio.

Desde este horizonte de acción política, mantener estas condiciones institucionales y políticas fueron suficientes para sostener y asegurar la legitimidad del curso de acciones de la política del agua ya, que, desde su fundamentación racional y discursiva, las decisiones emanaban de la validez del marco formal establecido por el sistema procedimental de la democracia. Así, el sistema y el estilo de hacer política de los principales operadores encerró a la *función* de la política en un marco restringido y convencional: la del juego de pactos y acuerdos entre elites y actores reconocidos y, supuestamente, legítimos *per se*, por su ubicación dentro de la estructura legal. Se reproducía de este modo una práctica de exclusión, distanciamiento y desencuentro de la acción intencional de la política con la sociedad civil.

Esta construcción de lo Político encerrada en el marco de lo estatal, del juego institucional del sistema y de anulación del conflicto, vía la desincorporación y reducción anticipada de los afectados y disidentes, reproduce la lógica de lo Político como enfrentamiento absoluto. Desde el horizonte de los actores del sistema político y los arreglos institucionales y técnicos de los procesos de decisión, se genera la figura de un "enemigo común y absoluto" que pone en riesgo la implementación y operatividad de los procesos ya establecidos y definidos para el curso de una decisión. El sentido de la política, en ese escenario, es el logro de la victoria de una intencionalidad vía el disciplinamiento de lo social y la reducción impositiva de la contingencia; primero a través de la defensa discursiva del orden legal: "el imperio de la Ley" y el mandato institucional, hasta la aplicación de la violencia como "último recurso" para reducir el conflicto y recuperar la continuidad, coherencia y respeto del proceso decisorio.

Esto explica, por ejemplo, que en las acciones y el discurso de los actores formales del sistema, durante la crisis de abril, se insistiera en el desconocimiento y desestimación de las organizaciones sociales que cuestionan y expresan su desacuerdo sobre la toma de decisiones para la ejecución de las políticas del agua. Pese a que sus prácticas y recursos son negadas y excluidas anticipadamente, las organizaciones y manifestaciones irrumpen en el escenario público como efectivos canales de representación "informal" de las demandas sociales, tanto al inicio del proceso, en el diseño de la política, como en la implementación y estallido del conflicto.

Esa lógica de exclusión no sólo busca evitar la influencia de los actores sociales de la sociedad civil en los procesos de decisión, sino emplear la política de anulación y supresión del "otro" mediante el discurso y la acción concreta. Es decir, a través de la estigmatización y desacreditación política y, finalmente, mediante la anulación de su presencia social en el espacio público con represiones violentas desde el Estado.

Por eso, la crisis de la política se constata en la práctica institucional y de los actores políticos y en la reproducción discursiva que pretende justificar, por medio de enunciaciones "inobjetables", el comportamiento impositivo de las autoridades políticas Se trata de un discurso instrumental del diseño e implementación de la política pública, en la que la finalidad y el tecnicismo legal que acompañan y resguardan la consecución del proyecto constituyen posiciones inamovibles e innegociables frente a otros argumentos y recursos.

Para el discurso oficial, la validez de la decisión, su veracidad y legitimidad, descansan en su nominal carácter técnico, apolítico y "neutral". De ahí que la implementación de la política del agua no contuviera una oferta argumentativa más allá de lo que para el gobierno y los actores institucionales era posible escenificar y transparentar. En última instancia la política se sostenía por sí misma: como un resultado "del consenso" institucional de los actores formales y reconocidos por el sistema político; es decir, en el cumplimiento fáctico del mandato legal resultado del juego institucional aceptado por el sistema: los pactos y coaliciones entre pocos. Artificio práctico y discursivo que permite, desde nuestra apreciación, el copamiento arbitrario de las instancias del poder como ámbitos patrimoniales de ejercicio de la autoridad política.

Esto se demuestra en el análisis del diseño de la política pública del agua y en la configuración de las arenas de conflicto emergentes de ella. A través del tecnicismo en el diseño de la toma de decisiones se evita la transparencia de los procesos y la inclusión social de los afectados e interesados en ellos. Con el artificio de las disposiciones legales que custodian las decisiones se pretende cerrar el paso a las posibles distorsiones e influencias devenidas del entorno social y se las dota de la fuerza de la ley y las normas, principales recursos para garantizar el hermetismo y la consecución fáctica de legitimidad de la política.

Desde el inicio hasta su conclusión, el mencionado proceso excluyó anticipada y arbitrariamente al público afectado e interesado en la política, y evitó la deliberación y validación pública porque, en este esquema, las decisiones no están abiertas al debate público, y menos a la confrontación entre posiciones y alternativas, ya que sobreviven exclusivamente por el recurso arbitrario de ser impuestas desde arriba, lo cual reproduce una cultura política decisionista y tecnocrática donde el poder y el ejercicio del mandato político se sustentan impositivamente sobre y a pesar de lo social.

Esta lógica del comportamiento y del discurso de los que ejercen la autoridad política con la finalidad de que la decisión y el logro del objetivo sea el único fundamento de validez para la justificación de los medios y las acciones, sin consulta, sin deliberación y sin apertura hacia los beneficiarios y/o afectados, generó la explosión y estallido del conflicto en lugar de encontrar linealidad, armonía, homogeneidad y pacificación. La explosión evolucionó desde posiciones demandantes de

atención e información hasta llegar a posicionamientos de enfrentamiento violento: la guerra como simplificación y fracaso de la política.

La reducción del discurso a generalidades disciplinadoras —como es la apelación a la defensa del orden instituido y legal para justificar decisiones y acciones contenidas en las disposiciones institucionales— ostenta, de hecho, la descalificación de los contrincantes y/o disidentes en los procesos de argumentación e interacción política. La prescindencia de la deliberación y argumentación pública, la inexistencia de una oferta de razones más allá del tecnicismo y del recurso a la facticidad de las disposiciones legales, el menosprecio del debate público, la anulación y desconocimiento de los actores no convencionales, la estigmación de los disidentes bajo categorías de interés patrimonial, etc., fueron prácticas políticas desplegadas en abril de 2000 que revelan el entendimiento reducido, decisionista y manipulador del ejercicio de la autoridad política.

Por ello, la crisis de la política en abril de 2000 es la manifestación del regreso de lo Político a la dualidad de amigo/enemigo en la que la función de la política se ha simplificado a su esencia última: el enfrentamiento violento, la guerra, como último recurso para dar solución a una confrontación de criterios y posturas públicas. Esto es, a una crisis de la política, de la construcción de la noción de política, que, en sus derivaciones finales, exhibe el agotamiento y fracaso de un estilo de acción que había sido desplegado como principal práctica política durante las dos últimas décadas en el país.

Esta crisis de la política es, a la vez, el fracaso de un estilo de conducción que subestima y excluye a los "otros" y al espacio público, y reduce la política a la imposición de decisiones que, en su uso maniqueo e instrumental, desacreditan y distorsionan los recursos legales de afirmación de la autoridad política. Un estilo que obstruye, por tanto, la posibilidad de una edificación de redes adecuadas de mediación y solución de conflictos públicos puesto que encierra a la función de la política en su pura dimensión instrumental y técnica: como simple medio de afirmación de una voluntad e intencionalidad sobre otras.

## 2. Lo Político: sociedad civil y apertura del espacio público

Paradójicamente, la crisis de la política ofrece nuevas señales para modificar la edificación e interacción política en el país; es decir, las nociones y pautas de conducta acerca de lo Político que confieren nuevas posibilidades al ejercicio y función de la política. Demuestra, en la emergencia evanescente de los actores de la sociedad civil y en la apertura del espacio público mediante múltiples y contingentes formas, la capacidad demandante y resignificadora de la legitimidad, validez y necesidad de la política, la toma de decisiones y los procedimientos institucionales.

En el caso que analizamos, la conformación de un ámbito no convencional de organización de ciudadanos respecto a un tema específico —nacimiento y evolución de la "Coordinadora del Agua y la Vida"— demuestra las "nuevas" pautas del comportamiento de la sociedad civil hacia el sistema político. En efecto, esta forma eventual de organización y manifestación de lo social rompe los viejos esquemas de conformación y dinámica de los actores sociales y políticos, los cuales eran conceptualizados y asimilados desde la perspectiva convencional de análisis y práctica política como componentes o miembros segmentados de una sociedad en la que podía preverse y, quizás, cuantificarse el comportamiento colectivo.

Al parecer, la generación de organizaciones eventuales que demandan el reconocimiento de derechos y la transmisión de expectativas específicas por canales "informales" no convencionales ni preestablecidos, hasta su conformación como un movimiento social que disputa en el espacio público la validez de las decisiones de una política y socializa sus posturas a todo el espectro de constitución del orden político-institucional, es la demostración de la emergencia contingente, autónoma y plural de la sociedad civil. Una sociedad civil que se reclama a sí misma como fuente y basamento plural de la legitimidad de la toma de decisiones públicas y que configura, de esta forma, nuevas nociones y pautas para la acción política como para la redefinición del campo político en la construcción de la democracia.

En síntesis, esta situación rebate y desacredita las formas habituales de entender y explicar el proceso de emergencia de actores y movimientos sociales, caracterizados tradicionalmente por la teoría sociológica y la ciencia política de corte conductista e institucional, a través de la

segmentación de la sociedad civil en un conjunto de actores preestablecidos a partir de condiciones económicas y sociales. Es decir, en la tipificación y construcción de categorías que pretenden conferir roles y autoría a los procesos sociales y políticos, y encerrar las múltiples posibilidades de acción y de comprensión de los procesos políticos devenidos de la sociedad civil.

La utilización de mecanismos de presión con validez pública, la exigencia de los actores sociales y de la ciudadanía de una mayor transparencia en el diseño de la política del agua, en la emisión de las disposiciones legales, el debate, la deliberación y hasta la utilización de mecanismos informales como la desobediencia civil y la consulta popular —expresadas en manifestaciones de protesta, tomas simbólicas y convocatorias a la "multitud"— son procesos que se desarrollan en la crisis de abril de 2000 como una nueva forma y modalidad de participación y construcción de lo Político. O mejor, de ampliación real del campo de la acción política que pretende avanzar desde la estrechez del Estado y sus arreglos institucionales hacia un marco abierto y siempre contingente de la sociedad civil; un nuevo campo donde la política se reclama a sí misma como acción necesaria intencional y demanda ciudadana.

En este sentido, la reconstrucción de las prácticas y la toma de posiciones, la descripción de los procesos del conflicto, desde su configuración hasta el desenlace, dejan entrever, como un hallazgo, la configuración de un nuevo campo político creado y sostenido por la propia sociedad, en el cual el conflicto, la pluralidad y la contingencia constituyen características de las nuevas formas de participación social en el sistema político y viceversa.

La "nueva" constitución de la sociedad civil, cada vez más autónoma y plural, permite que la democracia se explique y valide como forma de gobierno o red institucional a través de su relación con el conflicto político, en el cual la configuración del orden político-institucional es contingente, las decisiones y los arreglos institucionales son eventuales, resultado de la acción política que nunca está predefinida ni preestablecida de facto y para siempre. Por eso, las decisiones y los arreglos institucionales están constantemente puestos o sujetos a su modificación y reinvención.

Frente a la simplicidad del discurso y el autoritarismo desplegado por los actores formales del sistema político, es la sociedad civil la que interpela la necesidad del reconocimiento y la validez de la política como

acción inventiva mediante la utilización de la opinión y las acciones ciudadanas de protesta. De esta manera, pone en vilo los arreglos institucionales y abre el espacio de la argumentación y la disputa en las emisiones discursivas con los actores formales del Estado y del sistema político. Así, mediante la utilización efectiva del espacio público y la deliberación argumentativa, la sociedad civil demanda el reconocimiento de la soberanía popular o autonomía pública como hecho contingente, necesario y público.

Es la sociedad civil la que recrea los mecanismos para desbloquear la cooptación patrimonial del poder y sostener que el ejercicio del poder democrático se basa en el reconocimiento de los derechos y en la atención a demandas devenidas desde lo social, y no tan sólo desde el restringido marco del sistema político y sus actores institucionalizados. La postura discursiva y la acción política, en este ámbito, son, por esta razón, diferentes a las emanadas desde el sistema político. El discurso es de apertura del campo político, de construcción de un espacio público donde nadie anticipadamente esté excluido de participar del debate y de las decisiones que afectan a su vida y a su colectividad.

Esta práctica quedó revelada en sus enunciaciones empíricas en abril de 2000: en la disputa de las organizaciones sociales con los actores formales por ser reconocidas como interlocutores válidos, y en la lucha por la apertura del movimiento hacia otras organizaciones sociales de diferente tipo y al conjunto de la ciudadanía. También, por el uso de otros recursos para validar sus acciones como la presentación de sus criterios y propuestas a través de mecanismos de denuncia, de procedimientos de consulta ciudadana y de reclamo de transparencia e información del proceso de decisiones, etc.. En suma, a través de la utilización de los mismos presupuestos que la democracia reivindica como discurso normativo y realidad procedimental y simbólica: el respeto y demanda de la universalización e institucionalización de los derechos ciudadanos.

De este modo, la sociedad civil demuestra que es más exigente, plural y democrática, en el marco del ejercicio, asimilación e institucionalización real de los derechos ciudadanos, y eso es un indicador de una efectiva madurez política que penetra socialmente a la democracia. El conflicto, por lo tanto, no sólo es una condición para edificar la democracia sino que es la posibilidad de profundizarla como mecanismo de (re)invención continua de sentidos y redes institucionales. La incorporación de la

contingencia en los procesos de innovación e interpelación es, según nuestro parecer, el desafío de la acción política, con todas sus consecuencias e implicaciones para el discurso de la democracia. Es decir, el reconocimiento del conflicto como una condición insuperable del campo político, donde la generación de acción política es el destino para sostener y profundizar la democracia.

En síntesis, el retorno de lo político como fracaso de la política en abril de 2000 abre —como se ha sostenido empíricamente— nuevas posibilidades para su reinvención como mecanismo de la libertad y autonomía política en base al reconocimiento de un marco procedimental mínimo: el *consensus iuris* que presupone a la democracia, dispositivo simbólico que, como único contenido autoreflexivo que se reclama a sí mismo, postula el principio de reconocimiento del derecho de las personas a tener derechos. Precisamente, este principio fue manifestado y revelado constantemente por los actores en los procesos de interacción conflictiva porque constituye, quizás, el único mecanismo democrático que permite el reconocimiento del conflicto y de la necesidad del logro de acuerdos y consensos eventuales a través de la acción política.

Pero, una acción política entendida como creación e innovación no sólo desde el campo político tradicional, el Estado y el sistema político con sus redes institucionales, sino desde la sociedad civil, desde la desestatización de la política y su regreso a lo social, donde, si bien no todo es política, todo puede ser politizable en función a la contingencia de la pluralidad social y la consolidación de un espacio público siempre abierto que viabiliza la escenificación conflictiva de representaciones y posiciones políticas y sociales.

De ahí que lo que debemos modificar para evitar que el antagonismo se convierta en enfrentamiento violento sea la concepción mecánica de entender la democracia y la política. Al parecer, será necesario avanzar en la edificación de una concepción que sostenga el uso de la política deliberativa y/o argumentativa como requisito insuperable de la constitución, reinvención y legitimidad del orden democrático y su configuración institucional. El desafío de la política es reinventar la democracia a través de la incorporación del conflicto en su dinámica y razón de ser. Nuevamente, el reto mayor de la política, después de abril de 2000, puede ser gobernar sin la garantía mecánica del recurso de la "gobernabilidad", hacer política sin arreglos ni componendas preestablecidas que

presuponen la anulación del conflicto, y asumir que la política y la democracia se nutren en el conflicto, en el enfrentamiento de criterios y posturas públicas y, consecuentemente, en la construcción de sentidos y acuerdos colectivos eventuales.

Ahora más que nunca, frente a una crisis de la política, se requiere recuperar la *función* de la política; es decir, hacer política orientada hacia la sociedad civil, escenificar los conflictos y, correspondientemente, lograr una mayor capacidad de convencimiento en la forma de atender y resolver los asuntos públicos con más imaginación e invención política que el simple artificio de la legalidad, la cooptación y la recurrencia al disciplinamiento de los actores sociales. En resumen, se requiere ganar batallas públicas a través de argumentos que permitan definir y redefinir las políticas y las decisiones, esto es abrir el espacio público para gobernar y hacer política con oferta de razones.



Los manifestantes toman simbólicamente la Plaza 14 de Septiembre, como muestra de la victoria frente a políticas públicas inconsultas.

# Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis
1992 *La hechura de las políticas*. México: Porrua
1993 *La implementación de las políticas*. México: Porrua.

Assies, Willam
2001 "David vs. Goliat en Cochabamba: los derechos del agua, el neoliberalismo y la renovación de la protesta social en Bolivia". En: *Tinkazos* No.9. La Paz: PIEB.

Arendt, Hannah
1997 *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós, I.C.E./Universidad Autónoma de Barcelona.

Crespo, Carlos
1999 "Gestión Ambiental: El conflicto por la perforación de pozos profundos en Vinto – Sipe Sipe". En: Crespo, C y Orellana, R. *Conflictos Ambientales*. Cochabamba: CERES.
2000 "Continuidad y Ruptura: la 'guerra del agua' y los nuevos movimientos sociales en Bolivia". En: *Revista del Observatorio Social (OSAL)*, No. 2. Argentina: CLACSO.

De la Fuente, Manuel
2000 *La "Guerra" por el agua en Cochabamba. Crónica de una dolorosa victoria.* Cochabamba: FACES/PROMEC/UMSS.

Fundación Milenio
1999 *Informe de Milenio sobre la Economía.* No. 9. La Paz: Fundación Milenio
2000 *Informe de Milenio sobre el Acontecer Político en Bolivia*. No. 1. La Paz: Fundación Milenio.
2001 *Informe de Milenio sobre la Economía*. No. 10. La Paz: Fundación Milenio

García A.; Gutiérrez, R.; Prada, R.; Tapia, L.
2000 *El retorno de la Bolivia Plebeya*. La Paz: Muela del Diablo.
2001 *Tiempos de rebelión*. La Paz: Muela del Diablo.

Laserna, Roberto
2000 "Cochabamba, la guerra contra el agua". En: *Cuarto Intermedio*, No. 56. Cochabamba

Laserna, Roberto (coord.)
1995 *Sostenibilidad y Desarrollo Humano. La Calidad de Vida en Cochabamba*. La Paz: Los Amigos del Libro/PNUD/CORDECO/CERES.

Laserna, Roberto y Mayorga, Fernando
2000 *148 ideas para enfrentar la crisis*. Cochabamba: CERES y DFID.

Maestre, Agapito
1994 *El poder en vilo En favor de la política*. Madrid: Editorial Tecnos.

Maldonado Rojas, Gonzalo
2001 *Perspectiva y Futuro de la Empresa SEMAPA*. La Paz: Fondo Editorial de los Diputados.

Mayorga, René
2000 *El desmontaje de la Democracia*. La Paz: CEBEM.

Mayorga, Fernando (coord.)
1997 *¿Ejemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*. La Paz: PIEB.

Oporto, Henry
1999 *Misicuni: Entre la esperanza y la frustración. La problemática del agua en Cochabamba*. Cochabamba: Conflictos-CERES.

PNUD
2000 *Informe del Desarrollo Humano 2000*. La Paz: PNUD.
2002 *Informe del Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Rodríguez, Gustavo
1993 *Poder Central y Proyecto Regional, Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX.* La Paz: ILDIS
1995 *La Formación de una Región. Cochabamba y su historia, siglos XIX y XX.* Cochabamba: UMSS.

Serrano Gómez, Enrique
1999 *Consenso y Conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*. México: CEPCOM.
2001 *Filosofía del conflicto político. Necesidad y contingencia del orden social*. México: UAM-Iztapalapa, Miguel Angel Porrúa.

Solares, Humberto
1980 *Historia, Espacio y Sociedad. Cochabamba 1550-1950: formación, crisis y desarrollo de su proceso urbano* (II tomos). Cochabamba: HAM.

Schmitt, Carl
1999 *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.

Tapia, Luis
2000 "La crisis política de Abril". En: *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, No. 2. Argentina: CLACSO.

Vargas, Humberto y Krusse, Thomas
2000 "Las Victorias de Abril: una historia que aún no concluye". En: *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, No.2. Argentina: CLACSO.

Zavaleta Mercado, René
1986 *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo XXI editores.

## Fuentes hemerográficas y documentales

### Fuentes hemerográficas

| Abreviatura | Nombre del periódico |
|---|---|
| LT | Los Tiempos - Cochabamba |
| P | Presencia - La Paz |
| O | Opinión - Cochabamba |
| LR | La Razón - La Paz |
| ED | El Deber - Santa Cruz de la Sierra |
| D | El Diario - La Paz |
| EM | El Mundo - Santa Cruz de la Sierra |
| LP | La Prensa - La Paz |
| UH | Ultima Hora - La Paz |
| H | Hoy - La Paz |
| PP | Primera Plana - La Paz |
| NE | Nueva Economía - La Paz |

### Fuentes documentales

BANCO MUNDIAL
1999 "Bolivia. Public Expenditure Report". En: Report N°. 19232-BO. *Country Management Unit*. Country *Department VI. Latin America and Caribbean Region*.

PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA
1997 "Plan departamental de desarrollo Económico y social de Cochabamba. Cochabamba 2010: Integrada, Equitativa y Productiva". Cochabamba.
2000 "Plan departamental de desarrollo Económico y social de Cochabamba. Cochabamba rumbo al siglo XXI. Centro energético, de vinculación productiva y de servicios". Cochabamba

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA
1994 Ley 1551 de Participación Popular
1995 Ley 1654 de Participación Popular
2000 Ley 2028 de Municipalidades
1999 Ley 2029 de Saneamiento básico y Alcantarillado

DECRETOS SUPREMOS
1997 DS. 24841
1996 DS. 24897
1997 DS. 25133
1998 DS. 25351

1999 DS. 25413
1999 DS. 25501

OTROS DOCUMENTOS SIN FUENTE
1999 Contratos de Concesión de SEMAPA y el proyecto Misicuni.
1996 Informe de la Comisión Negociadora.

# Anexo: archivo fotográfico




"La 'madre de las batallas' se inicia el 4 de abril con una huelga general indefinida. Cochabamba queda paralizada durante 7 días".



"El gobierno envía 700 'dálmatas' de La Paz para reforzar la acción contra los manifestantes".



"La ciudad es un campo de batalla".




"Pese al Estado de Sitio, las protestas callejeras y las movilizaciones no cesan".



"El agua de Cochabamba se tiñó de sangre".



"Un joven guerrero del agua muerto y decenas de heridos".



"La gente se armó de palos y piedras".





"David vence a Goliat".



"Es la derrota del pragmatismo político de dobleces".

# Autores

**Alberto García Orellana**
Politólogo, con estudios de Maestría en Sociología Política en México, investigador y consultor de la Vicepresidencia de la República.

**Fernando García Yapur**
Politólogo, investigador-becario del IESE-UMSS, candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana, México.

**Luz Quitón Herbas**
Socióloga, investigadora y consultora